الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية

العمادة

إشكالية ممارسة السلطة التنفيذية في لبنان بعد اتفاق الطائف

رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر البحثي في الحقوق

اختصاص القانون العام

إعداد

روعة محمد ملص

لجنة المناقشة

الدكتور خالد الخير	أستاذ مشرف	رئيساً
الدكتور حسين عبيد	أستاذ	عضواً
العميد الدكتور كميل حبيب	أستاذ	عضواً

بيروت ٢٠٢٠

الشكر والاهداء

لم أكن أعلم قبل التجربة، أن كتابة رسالة الماجستير بهذه الصعوبة فهي تتطلب الكثير من التفتيش عن المصادر، ونقل المعلومة بأمانة. كما تحتاج التعمق في التحليل وإعادة صياغة الأفكار ومراجعتها عدة مرات، للوصول قدر المستطاع لنتائج وخلاصات ذات مغزى.

لذلك أشكر الله على توفيقي في هذا العمل، كما أود أن أشكر كل من ساعدني لإنهاء هذه الرسالة. أخص بالشكر الدكتور المشرف البروفسور خالد الخير الذي كان مواكبا معي خطوة بخطوة كتابة الرسالة. والدكتور حسين عبيد (القارئ الأول) الذي كان له فضل كبير في إلقاء الضوء على الأخطاء التي كانت واردة، ومساهمته في المساعدة على تصحيحها.

لا يمكنني أن أنسى فضل عائلتي في مساعدتي والوقوف إلى جانبي وتشجيعي على التقدم أكثر فأكثر، بالأخص أمي وأبي اللذان وهباني الحياة، حفظهما الله.

أخيرا أود أن أشكر اللجنة المناقشة: د. خالد الخير (الأستاذ المشرف رئيسا)

د. حسين عبيد (قارئ أول)

العميد الدكتور كميل حبيب (قارئ ثاني)

أهدي هذا العمل المتواضع، لمن أرى المستقبل فيهم، ولداي عبدالله وهيام بكري.

المقدمة

شهد النظام السياسي في لبنان ومنذ بروز معالم الدولة اللبنانية نقاشا" طويلا" حول طبيعة العلاقة بين رأسي السلطة التنفيذية وبين النظام الدستوري اللبناني، لدرجة وصول هذا النظام الى حالات من الازمات أدت إلى أزمات حكم متلاحقة شهدتها كل العهود الرئاسية في لبنان. تعود هذه الأسباب إلى تشابك الصلاحيات أحيانا" وإلى غياب النصوص أحيانا" أخرى، مما كان يؤدي إلى خلق أزمات وتشابك بين الطوائف والمذاهب التي تعتبر أن هذه المؤسسات هي مواقع خاصة بها وأن لكل مكون طائفي مؤسسة هي بمثابة مكتسبات خاصة بها قبل أن تكون مؤسسات حكم ونظام، وهذا ما أوصل ممارسة النظام السياسي في لبنان إلى حالة من الاختلاف بين النظري والتطبيق.

إن وضع السلطة التنفيذية ليس واحدا" في كل دول العالم فهو يختلف مع اختلاف النظام السائد في كل دولة، حيث ان هذه السلطة في دولة تعتنق النظام البرلماني غير تلك التي تكون في دولة تعتمد النظام الرئاسي ووضع هذه السلطة في دولة تمارس النظام المجلسي أو الجمعية يختلف عن الدولة التي تعتنق النظامين السابقين[١].

وإذا كنا نرى أن للسلطة التنفيذية تركيبة خاصة في كل من الأنظمة الآنفة الذكر من الناحية النظرية، إلا أن التطبيق يشهدنا على خروج حقيقي عن منطق هذه النظرية، إما نتيجة الرغبة من جانب مشرعي الدساتير في بعض الدول بإحداث نوع من التزاوج لمبادئ وأصول تنتمي إلى أكثر من نظام، أو نتيجة ظروف واقعية تحيط بالأنظمة السياسية فتجبرها على الخروج عن مبادئها الأساسية لنظامها القائم. الأمر الذي يؤثر سلبا" على واقع السلطة التنفيذية ويسفر عن تغيير في

---

[١] ابراهيم عبدالعزيز شيحا، **وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة**، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦، ص: ٥.

أوصافها التقليدية وبالتالي اهتزاز علاقتها بالسلطة التشريعية وهذا ما يحول دون ممارستها لصلاحياتها.

إن أبرز ما يميز النظام البرلماني هو ثنائية السلطة التنفيذية أي وجود رئيسين: رئيس للدولة ورئيس للحكومة، الأول غير مسؤول والثاني مسؤول مع وزرائه امام البرلمان[٢]. بالإضافة إلى ذلك فإنه يتسم بالفصل بين السلطات (التشريعية، التنفيذية والقضائية) إلا أن هذا الفصل ليس جامدا كليا بل يتصف بالمرونة من خلال توزيع الاختصاصات فيما بينهم الأمر الذي يؤمن التعاون والتوازن بينهم،[٣] فمع قيام السلطة التشريعية بمهمة التشريع وسن القوانين تقوم بالمقابل السلطة التنفيذية بالتصديق عليها كما لها الحق في اقتراح قوانين وعرضها على المجلس النيابي. وهذا النظام المعتمد في لبنان على مستوى السلطة التنفيذية، إلا أن النظام البرلماني اللبناني يعد نظاما" وسطا" بين النظام الرئاسي والذي يقوم على أساس الفصل الحاد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة والنظام المجلسي الذي تهيمن فيه السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية من جهة أخرى.

لقد مر النظام البرلماني في لبنان منذ ولادة الدستور سنة ١٩٢٦ في ظل الانتداب الفرنسي بعدة محطات وأثرت عليه عوامل كثيرة فرضت تعديلات جذرية على كافة الأصعدة وبالأخص السلطة التنفيذية. هذا بالإضافة أنها أدت إلى علاقة مستجدة بين أركان السلطة التنفيذية، رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة ومجلس الوزراء. وهذا ما ظهر جليا" في عدد كبير من المواد الدستورية منها: ٣٣، ٥١، ٥٤، ٥٥، ٥٦ و٦٥ وغيرها مما جعل المشاركة بين رأسي السلطة التنفيذية أمرا" واقعا بموجب التعديلات الدستورية ١٩٩٠ (وثيقة الوفاق الوطني) على عكس ما

---

[٢] إيمان الصافي، **النظام البرلماني**، محاضرة منشورة على الموقع الإلكتروني: www.uomustansiriyah.edu.iq آخر زيارة للموقع في: ٢٠٢٠/٢/١.

[٣] Bernard Chantebou، **Droit Constitutionnel et Science Politique**، 8 ème édition، collection Armand Colin، 1988، p.145.

كانت عليه صيغة النظام قبل هذه التعديلات الدستورية، حيث كانت أقرب إلى النظام الرئاسي من النظام البرلماني وفقا لنص المادة ١٧ من الدستور اللبناني قبل التعديلات الدستورية الأخيرة.

هذا ما يجعل الغوص في تركيبة السلطة التنفيذية بعد هذه التعديلات من أهم البحوث الدستورية لما تشكله هذه السلطة من حلقة متشابكة من الصلاحيات بين مختلف أركانها، يكاد الباحث نفسه غير قادر على تحديد جوانبها أو حتى إيجاد الثغرات التي تجعل منها شماعة تعلق عليها المشاكل الداخلية والخارجية، وإن كانت فعليا هي المسؤولة عن ذلك.

لا شك أن اتفاق الطائف الذي عقد عام ١٩٨٩ كان أول محاولة حقيقية خرجت إلى الوجود لرسم حدود وتحديد صلاحيات المؤسسات السياسية والدستورية في النظام السياسي اللبناني، من خلال اجراء تعديلات أساسية كما ذكرنا سابقا" نقلت لبنان من مرحلة إلى أخرى أي من الجمهورية الأولى إلى الجمهورية الثانية.

وفر اتفاق الطائف علاج للواقع الذي كان قائما" وكاد أن يؤدي إلى انهيار الكيان اللبناني. وذلك من خلال إعادة النظر ببنية المؤسسات حيث جعلها أقرب إلى مفهوم النظام الديمقراطي البرلماني، كما أوجد نوعا" من التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، إضافة إلى وضع حد لهيمنة رئيس الجمهورية على مقدرات السلطة التنفيذية من خلال إناطته السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، بعد أن كانت المادة ١٧ قبل التعديل الدستوري ١٩٩٠ تنيطها برئيس الجمهورية بمعاونة الوزراء. حيث أعاد العمل بالأصول البرلمانية باعتبار أن مجلس الوزراء هو الهيئة التي تتولى الدور الرئيسي في النظام البرلماني بوصفها هيئة جماعية تتحمل مسؤولية الحكم تجاه البرلمان.

لطالما شكلت السلطة التنفيذية برأسيها رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة جدل واسع وذلك نظرا" لأهمية ودقة الصلاحيات المنوطة بكل من الرئيسين بعد التعديلات الدستورية الأخيرة،

سيما وأن هذه السلطة أنيطت بمجلس الوزراء، ودور رئيس الجمهورية الذي يلعبه في ممارسة هذه السلطة أكان لناحية كونه أحد رأسي هذه السلطة أو لناحية صلاحياته بالنسبة للسلطة التشريعية. وهذا يعد أحد الأسباب التي تدفعنا لدراسة واقع هذه السلطة، وإلقاء الضوء على أهم العقبات التي تواجهها في كل مرة، إن لناحية إبصارها النور أو لناحية اتخاذها للقرارات وتنفيذها.

من هنا يتوجب علينا طرح إشكالية ممارسة السلطة التنفيذية في لبنان بعد التعديلات الدستورية الأخيرة في١٩٩٠/٩/٢١ (وثيقة الوفاق الوطني) وذلك من حيث القيام بمهامها الدستورية، لما تشكله من عصب النظام السياسي في لبنان كونها المسؤولة عن تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية. بالإضافة إلى طرح خطر الفراغ في هذه المؤسسة، فرغم تحول الحكومة حال استقالتها أو اعتبارها مستقيلة، لحكومة تصريف أعمال تمارس مهاما غير تصرفية لضمان استمرار المؤسسات إلا أن خطر هذا الفراغ لا يمكن تجاهله لما له من عوارض سلبية تنعكس على كافة مرافق الدولة. كما أن الأمر نفسه ينطبق على حالة الشغور في موقع رئاسة الجمهورية.

ونظرا لبطء عملية تشكيل الحكومات بعد الطائف، والإخفاق أحيانا في التشكيل لا بد لنا من التطرق لملابسات تشكيل الحكومة وأسباب الإخفاق وعلاقة رئيس الجمهورية بذلك. بالإضافة إلى المعوقات التي تعترض السلطة التنفيذية أثناء القيام بأعمالها، فتتراوح الأسباب بين دستورية وعملية أي بين النص والممارسة. وبما أن النظام السياسي في لبنان برلماني يقوم على الثنائية في السلطة التنفيذية لابد لنا من التطرق لدور رئيس الجمهورية خاصة العلاقة بينه وبين رئيس الحكومة لما لها من انعكاسات سلبية أحيانا وإيجابية أحيانا أخرى.

إن ما تشهده هذه العلاقة بين رأسي هذه السلطة من انسجام أحيانا" وتوترات أحيانا" أخرى تؤدي في أكثر الأحيان إلى شل النظام السياسي وبروز أزمات حكم تستمر لفترات طويلة. وهذا ما يدعو للتساؤل عن العلة من وراء ذلك، فهنا نطرح التالي: هل أرست هذه التعديلات استقرارا" في الممارسة السياسية على صعيد السلطة التنفيذية؟ وهل ساهمت في خلق جو من التفاهم بين أركانها؟ أن أنها شكلت أسبابا لخلق مزيد من الأزمات في السياسة والحكم؟ وهل أن العلة تكمن في النصوص الدستورية؟ أم لعلة الإخفاق في تطبيق هذه النصوص؟

عدة فرضيات يمكن طرحها للإجابة على هذه التساؤلات، فربما كانت العلة أصلا بسبب الظروف التي واكبت نشأة النظام اللبناني منذ قيام الجمهورية وأكثر من ذلك، منذ أوائل القرن السادس عشر تحت الحكم العثماني[٤]، حتى نهاية الحرب العالمية الأولى. مرورا بإعلان دولة لبنان الكبير عام ١٩٢٢ فالانتداب الفرنسي، ثم وضع الدستور اللبناني عام ١٩٢٦، وصولا للاستقلال عام ١٩٤٣، وأخيرا اتفاق الطائف. كلها محطات من دون شك هي التي ساهمت في تكوين النظام السياسي للبنان، سيما وأن رواسب هذه الظروف لا زالت موجودة.

نضيف على ذلك طبيعة المجتمع اللبناني المتنوع طائفيا، الأمر الذي يجعل نظامه السياسي مرتكزا على موازين قوى طائفية قابلة للتبدل تحت تأثير معطيات متعددة داخلية وخارجية، وكل فريق منهم يعتقد أن عليه الصمود والتوسع سياسيا على حساب الآخر. وبما أنه لمعظم الطوائف صلات خارجية، وعلاقات تاريخية أصبح لبنان ساحة سهلة الاختراق الأمر الذي يجعله لعبة للأطراف الخارجية.[٥] هذه الأسباب وغيرها هي من الأسباب الحقيقية التي تجعل من النظام

[٤] زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، نشأة و مسار النظام السياسي و الدستوري، المؤسسات الدستورية، ط ٢ ، دار البلال، الجزء الأول،٢٠٠٦،ص:٣٣.

[٥] عصام سليمان، **الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة: تناقضات البنية الاجتماعية- السياسية اللبنانية**، النهار، ١٩٩٣/٦/١٧.

السياسي اللبناني نظاما هشا، وبالتالي تتأثر مؤسساته الدستورية وتتخبط بين مشاكل داخلية وخارجية، بالأخص السلطة التنفيذية.

منهجية البحث:

سنعتمد في دراستنا على مناهج عدة: المنهج الوصفي والتحليلي، المنهج المقارن، المنهج التاريخي، منهج دراسة الحالة.

من خلال اعتماد المنهج التحليلي سنقوم بتفسير النصوص الدستورية والقانونية ومن ثمة نقدها واستنباط العوامل والأسباب وراء الفراغ في السلطة التنفيذية وفشلها في ممارسة مهامها أحيانا. ومن خلال المنهج المقارن سنقارن بين النظام البرلماني اللبناني والأنظمة البرلمانية الأخرى، كما سنعتمد المقارنة الزمنية بين حالة السلطة التنفيذية قبل وبعد اتفاق الطائف.

أما باستخدام منهج دراسة الحالة سندرس بعض حالات تشكيل الحكومات وأسباب الإخفاق في التكليف أو التشكيل، للكشف عن الأسباب وراء ذلك. مستعينين أيضا بالمنهج الوصفي لوصف الواقع الحالي للسلطة التنفيذية، والنظام السياسي اللبناني.

رغم أهمية البحث كما ذكرنا سابقا إلا أن هناك عدة صعوبات يواجهها الباحث أثناء دراسة هذا الموضوع، أبرزها قلة المراجع التي تعالج كافة المواضيع المتعلق بالسلطة التنفيذية بشكل مباشر وموسع. إلا أنه لا يمكن انكار وجود مراجع لكبار الدستوريين الذين عالجوا بعض جوانبه، بالإضافة إلى وجود مقالات صحفية ومؤلفات دستورية عامة. الصعوبة الأخرى أيضا تكمن في أن أي بحث متعلق بالسلطة التنفيذية لا يقوم فقط على الدراسة القانونية والدستورية، بل له

جوانب سياسية تجعل من مؤلفي بعض المراجع، وبعض المدونين الصحافيين ينحازون بشكل أو بآخر نحو رأي معين على حساب الآخر.

سنتعرف من خلال بحثنا هذا إلى دراسة هذه الأسباب محاولين إيجاد الحلول المناسبة للمشاكل التي تعترض ممارسة السلطة التنفيذية لصلاحياتها وخاصة في العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

خطة البحث:

الفصل الأول: تكوين النظام السياسي اللبناني

مبحث أول: نشأة وتطور النظام السياسي في لبنان قبل الطائف

مبحث ثان: التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ وأثرها على نظام الحكم في لبنان

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية بين النص والممارسة

مبحث أول: الصلاحيات الدستورية للسلطة التنفيذية

مبحث ثان: واقع السلطة التنفيذية واقتراحات إصلاحية

.

الفصل الأول

تكوين النظام السياسي اللبناني

إن النظام السياسي اللبناني يحتوي على عدة عناصر متشابكة تجعل تصنيفه أمرا في غاية الصعوبة، فلبنان كما قال Michael Hudson: "بلد ديمقراطي ولكنه أيضا بلد أوليغارشي"[٦]. فلبنان يتمتع بتنوع طائفي مما ينتج عنه نظام سياسي ائتلافي، نظرا لخوف كل طائفة على حصتها في الحكم، الأمر الذي يجعل منه كما قال Michael Hudson، "جمهورية هشة"، تحكمها الأوليغارشية.[٧] إلا أن الدستور بعد اتفاق الطائف (وثيقة الوفاق الوطني ١٩٨٩) حدد شكل النظام السياسي في لبنان، فمقدمته نصت بشكل واضح أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية(الفقرة ج)، وأن الشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية (الفقرة د)، أما الفقرة (هـ) فقد نصت أن النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها و تعاونها.

يعتبر النظام البرلماني parliamentary system، والذي يصنف حسب العلاقة بين السلطات في الدولة، من الأنظمة الأكثر انتشارا بين الدول[٨].

---

[٦] Antoin Messarra، Le modèl Politic Libanais et Sa Survie: Essai sur la classification et L'Amenagement d'un Système Consociatif، Librairie Oriental، Liban، 1983 ، p: 27.

[٧] الأوليغاركية أو الأوليغارشية، هي كلمة مشتقة من اليونانية، وتعني سلطة الأقليات، بحيث تكون النفوذ محصورة بفئة صغيرة تستند إلى عصبوية عائلية أو عسكرية، أو طبقية أو سياسية منظمة أو حزبا. وفي لبنان هي عبارة عن عصبة طائفية.
سركيس أبو زيد، مقال منشور في جريدة الأخبار، الأربعاء ١٣ أيار ٢٠٢٠.

[٨] هناك عدة طرق لتحديد نظام الحكم داخل الدولة إذا أردنا تحديده من خلال:

١- علاقة السلطات ببعضها فهناك ٣ أنظمة: برلماني رئاسي ونظام الجمعية.
٢- حسب شكل الدولة فهناك نوعين: الدولة البسيطة والدولة المركبة.
٣- حسب استلام رئيس الدولة مقاليد الحكم فهناك نظامين: ملكي وجمهوري.
٤- حسب طريقة تولي السلطة فهناك طريقتين: نظام دكتاتوري ونظام ديمقراطي.

أنواع أنظمة الحكم، منشور على الموقع الإلكتروني:
https://mawdoo3.com اخر زيارة للموقع في: ٢٠٢٠/٢/٢٥

ويمكن تعريفه من خلال عرض أبرز مرتكزاته: فهو النظام الذي يتضح فيه التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وفيه ينقسم الحكم بين هيئتين احداها الحكومة أو مجلس الوزراء والثانية مجلس النواب الذي يتم انتخاب أعضائه من الشعب مباشرة ومنه تنبثق الحكومة، ويجوز فيه للبرلمان سحب الثقة من الحكومة كما بجوز للحكومة حل البرلمان. كما يعتمد على التوازن والتعاون بين السلطات ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان[٩].

يعتبر النظام البرلماني نظاما وسطا بين النظام الرئاسي presidental system الذي يقوم على أساس الفصل الصارم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وإعطاء صلاحيات واسعة للرئيس والنظام المجلسي concil system الذي تهيمن فيه السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

نشأ وتطور هذا النظام في انجلترا وكان قد مر بعدة مراحل وسلسلة احداث معقدة حتى تكوَن رغبة من الدول في تطبيق الديمقراطية السليمة حيث ان النظام البرلماني هو من الأنظمة المعتمدة في الدولة الديمقراطية، وقد انتقل هذا النظام في أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين إلى دول أخرى حيث اكتسب أرضاً خصبةً خارج القارة الأوروبية وقد تبنَت بعض البلدان العربية هذا النظام أسلوباً للحكم فيه، أولها مصر ومن ثم العراق و لبنان...[١٠]

لقد تبنى لبنان كما ذكرنا النظام البرلماني أسلوباً للحكم في دستوره الاول سنة ١٩٢٦دون ورود مادة صريحة تشير إلى ذلك إلا أن وجود سمات وخصائص النظام البرلماني في بعض مواده تدلنا على أن النظام المعمول به هو برلماني وذلك من خلال الفصل بين السلطات، ثنائية السلطة التنفيذية (رئيس جمهورية ورئيس الحكومة) والمسؤولية السياسية للحكومة المنصوص

---

[٩]النظام البرلماني، تعريف و أسس، منشور على الموقع الإلكتروني: https://m.marefa.com اخر زيارة للموقع في: ٢٠٢٠/٢/٢٦

[١٠] محمد كاظم العتبي، **مجلس الوزراء في العراق و لبنان**، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، الجامعة الإسلامية IUL،كلية الحقوق، قسم القانون العام، إشراف د. زهير شكر، خلدة، ٢٠١٩، ص:٧.

عنها في المادة ٦٩[11]، وسحب الثقة بالمجلس الوزاري من قبل البرلمان. ولكن في آخر تعديل للدستور سنة ١٩٩٠ نصت مقدمة الدستور صراحة في الفقرة ج: " لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية ".

تعتبر السلطة التنفيذية من أهم المؤسسات الدستورية خاصةً في النظام البرلماني نتيجة مسؤولياتها عن إدارة البلاد، ذلك أنها الجهاز المنوط به تنفيذ سياسة الحكم وتطبيق القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، فهي التي تتمتع بموقع الإدارة وبالتالي كان من الضروري أن تتحمل المسؤولية أمام البرلمان وفقا للنظام البرلماني باعتبار حيث تكون السلطة تكون المسؤولية. مما جعل من هذه السلطة الشريان الأساسي لنهضة الوطن وازدهاره، فكلما كانت هذه المؤسسة فعالة ومتماسكة ازدهرت الدولة اجتماعياً، اقتصادياً وسياسياً وكلما أخفقت في ممارسة صلاحياتها ومهامها الدستورية، أدى ذلك إلى تدهور الأوضاع على كافة الأصعدة وهذا ما نشهده اليوم في وطننا لبنان.

انطلاقا من أهمية عرض نشأة وتكوين النظام السياسي في لبنان، لما له من تأثير على نظام الحكم والمؤسسات الدستورية بالأخص السلطة التنفيذية، سوف نعالج في الفصل الأول نشأة وتطور النظام السياسي اللبناني قبل اتفاق الطائف (مبحث أول) التعديلات الدستورية الأخيرة لعام ١٩٩٠ وأثرها على نظام الحكم في لبنان (مبحث ثان).

[11] المادة ٦٩ من الدستور اللبناني ١٩٢٦ قبل أي تعديل نصت: "يتحمل الوزراء افراديا تبعة أفعالهم تجاه المجلسين".

المبحث الأول: نشأة وتطور النظام السياسي اللبناني قبل اتفاق الطائف.

فقد مر لبنان بعدة مراحل دستورية رافقت ولادة كيانه، أثرت على النظام السياسي فيه الذي بدوره أثر بشكل مباشر على السلطة التنفيذية بعد قيام الجمهورية، في الشكل والممارسة. فوضع هذه السلطة اليوم لم يكن كما هو من قبل اتفاق الطائف ١٩٩٠، أو قبل الاستقلال في العام ١٩٤٣ أو الانتداب الفرنسي ١٩٢٠ أو حتى خلال الحكم العثماني ما بين ١٥١٦-١٩١٨.

إن دراسة نظام الحكم في لبنان ترتبط ارتباطاً وثيقاً بنظام الحكم للإمبراطورية العثمانية، حيث بغض النظر عن ما كان يتفرد به جبل لبنان من حكم خاص ومختلف عن باقي ولايات السلطنة منذ عهد الإمارة حتى نهاية عهد المتصرفية مع بداية الحرب العالمية الاولى، إلا أن القوانين العثمانية هي التي كانت نافذة والتدخل العثماني المباشر وغير المباشر اتخذ عدة أشكال، وذلك أن جبل لبنان كان جزءاً لا يتجزأ من السلطنة العثمانية طيلة أربعة قرون، طبقت فيه قوانينها وبعضها ما زال نافذاً حتى اليوم[١٢].

إذاً وبهدف فهم النظام القائم حاليا لا بد ان نلقي نظرة ولو موجزة على التطورات التاريخية التي شكلت نقلة نوعية في نظام الحكم على الأراضي اللبنانية، وكيف ساهم ذلك بتغيير شكل السلطة التنفيذية.

وبالتالي سوف نطلع على ما تغير في الحكم في لبنان في ظل الحكم العثماني وكيف انتقل من مرحلة الإمارة، فالقائمقامية ثم المتصرفية (مطلب اول) نتطرق للوضع السياسي في ظل الانتداب الفرنسي وكيف تغيرت جغرافية الدولة على إثر إعلان دولة لبنان الكبير، و دستور ١٩٢٦ حتى تحقيق الاستقلال عام ١٩٤٣ إلى ما قبل ١٩٩٠(مطلب ثان).

١٣ زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، مرجع سابق، الجزء الأول،ص:٢٥.

المطلب الأول: لبنان في ظل الحكم العثماني.

كان جبل لبنان[١٣] كغيره من أقطار الشرق العربي تحت الحكم العثماني منذ الفتح العثماني للبلاد العربية في العام ١٥١٦، وقد حكمه إقطاعيون مستقلون استقلالاً داخلياً ويمارسون حكمهم على رعاياهم ويجبون الضرائب والرسوم على هواهم على أن يسددوا قسما منها إلى السلطات العثمانية فيما بعد[١٤].

بما أن لبنان (الحالي) كان جزءاً من السلطنة العثمانية، فكان يخضع لتنظيماتها في إدارة شؤون البلاد وتنفيذ القوانين والأحكام. وقد اعتمدت الدولة العثمانية السلطة الهرمية بدءاً من مدير الناحية وصولاً إلى قمة الهرم، إلى السلطان العثماني (الباب العالي) أسلوبا إدارياً لحكم البلاد والعباد. حيث كان نظاماً إدارياً مركزياً وبالتالي كانت القوانين تصدر أولا من الباب العالي ومن ثم تصل تدريجياً إلى مدير الناحية الذي بدوره يفرض على الرعايا تلك القوانين وذلك بهدف ضبط ورقابة كافة الرعايا في الولايات الخاضعة لحكم الدولة العثمانية[١٥]. من خلال هذا التنظيم حكم العثمانيون المناطق التي تشكلت منها دولة لبنان الكبير عام ١٩٢٠.

مع بداية الحكم العثماني عام ١٥١٦ كان تنظيم بلاد الشام على الشكل التالي: ولاية حلب وقد ضمت إليها جميع أجزاء شمال سوريا، وإلاية طرابلس ألحقوا بها القسم الشمالي لجبل لبنان، حماه وحمص، وولاية دمشق ألحقوا بها بيروت وصيدا والقسم الجنوبي من جبال لبنان، تدمر،

---

[١٣] لبنان بحدوده القديمة أي قبل إعلان دولة لبنان الكبير كان يشكل فقط جبل لبنان حيث أن باقي الأجزاء التي تؤلف حدوده كانت قبل ١٩٤٥ تابعة منها لولاية دمشق ومنها لولاية بيروت و طرابلس و كلها تحت الحكم العثماني.

[١٤] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، إشكاليات التحديث و تحديات العبور للجمهورية الثالثة، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني،٢٠١٩،ص:٢١.

[١٥] ارتبط التنظيم الإداري في الدولة العثمانية بحاجات الدولة الأساسية ، و خاصةً في المجالين العسكري والمالي. وكانت الدولة تعتمد في كل مرة تلجأ فيها لإعادة النظر بتقسيماتها الإدارية التنظيم الهرمي المتدرج من الأعلى إلى الأسفل وفقاً لأربع مستويات: ١-الولاية التي عرفت في البداية باسم "الإيالة " و قد تول شؤونها والي برتبة باشا.٢-اللواء أو المسنجق وهو تابع للولاية وكان يضم عدداً من المقاطعات و قد تولى شؤونه سنجق بكى ، أمير اللواء أو فيما بعد سمي بمتصرف.٣-القضاء أو القائمقامية و هي جزء من اللواء و قد تولى شؤونها قائمقام.٤- الناحية و هي عبارة عن مجموعة من القرى و المزارع، تولى شؤونها موظف عرف بمدير الناحية.
وليد عبدالرحيم، المراحل التاريخية للتنظيم الإداري في لبنان، منشور على الموقع الإلكتروني:
https://privatesite.forlegalresearchandstudies آخر زيارة للموقع في ٢٠٢٠/٣/٣.

القدس، نابلس وغزة حتى سنة ١٦٦٠ عندما استحدثوا ولاية صيدا ألحق بها الجنوب اللبناني مع إبقاء البقاع جزءاً من ولاية دمشق. وعام ١٨٦٤ أقام العثمانيون ولاية في بيروت شملت ولايتي طرابلس وصيدا اللتين ألغيتا وظل البقاع تابعا لولاية دمشق حتى نهاية الحرب العالمية الأولى[١٦].

أما جبل لبنان فكان يتمتع بوضع خاص، وقد مر الحكم العثماني له بثلاث مراحل سنتناولها في كل من:

الفقرة الأولى: مرحلة الإمارة

الفقرة الثانية: مرحلة القائمقاميتان

الفقرة الثالثة: مرحلة المتصرفية

الفقرة أولى: مرحلة الإمارة (١٥١٦ ـ ١٨٤٠)

عندما سيطرت جيوش سليم الأول عام ١٥١٦ على المناطق الجبلية من سوريا وفلسطين ولبنان، أيد معظم أمراء لبنان الحكم العثماني وكان على رأسهم الأمير فخر الدين أمير المعنيين في جبل لبنان وغيره من أمراء الطوائف اللبنانية الأخرى، فعهد بإدارة هذه المناطق لفخر الدين الأول أمير من الأسرة المعنية، وقدم الولاء للباب العالي.

حاول الأمير فخر الدين الأول التملص من دفع الجزية للأتراك مما دفعهم للسيطرة المباشرة على البلاد، لكن ملاك الأراضي والفلاحين أعلنوا المقاومة، إلا أن الأمير فخر الدين توفي مسموما في بلاط باشا دمشق، كما أن ابنه قرقماز قتل أثناء قتاله الأتراك عام ١٥٨٥[١٧].

---

[١٦] تاريخ لبنان تحت الحكم العثماني، منشور على الموقع الإلكتروني: https://m.marefa.org آخر زيارة للموقع في: ٢٠٢٠/٣/٤.
[١٧] نفس المرجع السابق.

اعتلى فخر الدين الثاني نجل قرقماز عام ١٥٩٠ السلطة وحاول تأكيد زعامته على الجبل وتوسيع رقعته مستعينا بتحالفات خارجية، عندها تدخل الباب العالي عسكريا دافعا الأمير للهجرة إلى فلورنسا عام ١٦١٣، كرر الأمير محاولته محققا نصرا عسكريا ثان على والي دمشق، الأمر الذي دفع السلطان مراد لإرسال حملة عسكرية ساقته إلى اسطنبول حيث أعدم هناك عام ١٦٣٥ و بذلك انتهى حكم الأسرة المعنية[١٨].

كان الانتقال من الأسرة المعنية إلى الشهابية نتيجة عدم وجود وريث لدى الأسرة المعنية[١٩]، فعقد اجتماع في السماقية وتم اختيار الأمير بشير الشهابي حاكما على إمارة جبل لبنان، وبذلك انتقل الحكم من الأسرة الدرزية إلى الأسرة السنية[٢٠].

إذا أردنا التحدث عن الإمارة الشهابية نذكر الأمير بشير الثاني الذي تمتع بأطول فترة حكم (١٧٨٨- ١٨٤٠) وذكاء سياسي وقوة قاضيا بذلك على منافسيه من داخل الأسرة وخارجها، كما عزز قوته بتحالفات خارجية مكنته من الانتصار على والي الشام، مما جعل فترة حكمه تنعم بالاستقرار والازدهار الاقتصادي بالإضافة للتمدد إلى شمال فلسطين وجبل عامل وإمارة طرابلس وغيرها[٢١].

نفي الأمير بشير الثاني إلى مالطا عام ١٨٤٠ بعد انتهاء الاحتلال المصري على الجبل فتولى الحكم الأمير بشير الثالث إلا أنه لم يتمكن من الحفاظ على الأمن والسيطرة على الجبل مما سبب اندلاع الحروب الطائفية مجددا بين الدروز والموارنة على خلفية الصيغة الطائفية التي ظهرت على مستوى الحكم والمجتمع، واعتناق الأمراء الشهابيين المسيحية بسبب تصاعد قوة

---

[١٨] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق، ص: ٢١.

[١٩] في عهد الإمارة طغت الإقطاعية العائلية على الحكم، مما أظهر عائلات الأمراء و المشايخ و المقدمين و غيرهم فحكم الجبل وراثيا و كانت الوظيفة العامة تنتقل إما بالوراثة

[٢٠] علي شعيب، **لبنان خلال الإمارتين المعنية و الشهابية**، مقابلة على قناة الميادين، اعداد غسان الشامي، ٢٠١٨/١١/١٧، بيروت.

[٢١] نفس المرجع أعلاه.

الموارنة، مما أثار الخوف في نفوس الدروز من انتهاء الطابع الدرزي للجبل بعد اختلال التوازن الطائفي فيه. فتدخلت السلطنة لوضع حد للحروب الطائفية وذلك بطلب من الدول الأوروبية فعزلت الأمير بشير الثالث وأنهت حكم الإمارة الذاتي الذي كان يتمتع به الجبل لعدة قرون وعينت الضابط العثماني عمر باشا حاكما مباشرا للجبل. حيث تبين أن السلطنة كانت تسعى لذلك منذ البداية بسبب تزايد التدخل الانكليزي والتطلع المسيحي نحو الغرب، وهكذا بدأت مرحلة جديدة في الحكم وهي القائمقاميتين[٢٢].

الفقرة ثانية: مرحلة القائمقاميتين (١٨٤٢-١٨٦١)

يعتبر مشروع القائمقاميتين، الذي قدمه الأمير ميترينخ مستشار النمسا ووزير خارجيتها، مشروع حل وسط بين عدة مشروعات قدمها سفراء الدول الكبرى الأوروبية في الأستانة، لإيجاد أفضل نظام حكم للجبل. هذا المشروع مبني على الاعتراف بالحقيقة الطائفية في الجبل والوصول لأسلوب حكم يرضي الطرفين المتنازعين (الموارنة والدروز) مع الاعتراف بسيادة الدولة العثمانية. فدعا لتقسيم الجبل إلى وحدتين إداريتين، إحداها مارونية في نصفه الشمالي ومركزها بكفيا ويحكمها حاكم ماروني، والثانية درزية في نصفه الجنوبي ومركزها بيت الدين ويحكمها حاكم درزي[٢٣]. أما بقية المناطق اللبنانية كالبقاع فكان أحيانا يتبع لولاية دمشق وأحيانا يشكل ولاية خاصة، والجنوب كان يحكمه أمير منه يسمى شيخ المشايخ إلى أن حكمه العثمانيون حكما مباشرا بعد عام ١٨٦٠ حيث عينت واليا تركيا عليه يقيم في صيدا[٢٤].

[٢٢] رياض غنام، **المقاطعات اللبنانية في ظل حكم الأمير بشير الشهابي الثاني و نظام القائمقاميتين ١٧٨٨-١٨٦١**، مكتبة بيسان، بيروت، ط١، ١٩٩٨، ص: ١٨٤.

[٢٣] الحرب الأهلية الأولى في لبنان و نظام القائمقاميتين١٨٦٤-١٧٨٨،اعداد عبدالسلام محمد السعدي، العدد ٥٥، آب ٢٠١٦،ص: ٥٦٩-٥٧٠، منشور pdf على الموقع الإلكتروني: https://www.iasj.net آخر زيارة للموقع: ٢٠٢١/٥/٣١.

[٢٤] محمد كاظم العتبي، **مجلس الوزراء في العراق و لبنان**، مرجع سابق، ص:٧٢.

إن تقسيم الجبل كان التكريس الرسمي للطائفية على المستوى السياسي والإداري في تاريخ لبنان وعامل أساسي في تبلور الأيديلوجية الطائفية[٢٥].

لم يتمكن هذا النظام من حل مشاكل الأقليات الطائفية حيث أن كل قائمقامية كانت تتألف من خليط طائفي، ولكن ذات أغلبية موجهة لطائفة ما، كما أن تقسيم الجبل على أساس طائفي أشعل جموح السلطة عند باقي الطوائف، الأمر الذي دعا وزير خارجية تركيا (شكيب أفندي) لتعديل نظام القائمقاميتين بحيث أوجد في كل قائمقامية مجلس إدارة يرأسه قائمقام ويضع أعضاء من مختلف الطوائف لمدى الحياة، بمعدل اثنان لكل طائفة من الطوائف المسيحية (قاض ومستشار) إضافة لمستشار للشيعة إذ كانوا تابعين للقضاء السني، ثلاثة للسنة واثنان للدروز[٢٦]. ساهمت هذه المرحلة بإضعاف الإقطاعية العائلية، فحل مجلس الإدارة محل الأمراء والمشايخ، وبانتخاب مجلس الإدارة من قبل الشعب شكل ذلك بدء ظهور ملامح النظام الديمقراطي[٢٧].

إلا أن الفتنة الطائفية عادت تطرح سمومها بين الدروز والموارنة، وذهب العديد من الضحايا بعد أن شن بعض المسيحيين هجوم على قرى مختلطة في المتن وطردوا الدروز منها، واحتدت الصراعات بينهم حتى شملت كل جبل لبنان. استغلت هذه الظروف الدول العظمى فعمدت لإزكاء روح الفتنة وناسب ذلك السلطنة العثمانية لعدم رغبتها باستقلال الجبل، فعقدت الدول الست الكبرى (السلطنة العثمانية، فرنسا، روسيا، النمسا، بروسيا وانكلترا) مؤتمرا أقر فيه نظام خاص للحكم في لبنان سمي بالنظام الأساسي لجبل لبنان، بروتوكول ١٨٦١. وبذلك ذكر لبنان لأول مرة بشكل رسمي بين الدول الكبرى وأنشأت متصرفية جبل لبنان التي امتدت من أعلى

---

[٢٥] غسان بدر الدين، الأيدولوجية الطائفية، مرجع بالفرنسية، ص: ١٢١.
[٢٦] ادمون رباط، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني** ، دار العلم للملايين، ط١، بيروت،٢٠٠٢، ص: ١١٦.

[٢٧] وليد عبدالرحيم، المراحل التاريخية للتنظيم الإداري في لبنان، مرجع سابق، منشور على الموقع الإلكتروني: https://privatesite.forlegalresearchandstudies آخر زيارة للموقع في ٢٠٢٠/٣/٣.

سلسلة جبال لبنان الغربية حتى البحر باستثناء مدينة طرابلس وبيروت، وصيدا بقيت مستقلة عن ولاية بيروت حتى سنة ١٩١٥[٢٨].

الفقرة الثالثة: مرحلة المتصرفية (١٩١٤-١٨٦٤)

أدى البروتوكول إلى جعل جبل لبنان متصرفية يرأسها متصرف مسيحي كاثوليكي، يعينه الباب العالي من العثمانيين ويكون مسؤولا أمامه، بموافقة الدول الكبرى التي وقعت على البروتوكول، الأمر الذي يدل على ابقاء سلطة السلطنة ولكن مع رقابة دولية[٢٩].

تولى هذا المتصرف السلطة الإجرائية في المتصرفية من خلال تولي مهام إدارة البلاد، من حفظ أمن و تحصيل الضرائب، تعيين الموظفين والقضاة. وكان مجلس الإدارة الذي استحدث في عهد القائمقاميتين يعاون المتصرف في تلك الشؤون إلا أن دوره كان محدودا فاقتصرت مهامه في الرقابة على النفقات والواردات والأمور الإدارية الاستشارية التي يعرضها المتصرف عليه[٣٠].

شهد جبل لبنان خلال هذه المرحلة عدة انجازات على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، حيث انتشر العلم والثقافة عبر انشاء أول مدرسة عثمانية سنة ١٨٦٢ مما أعاد الانتعاش الفكري للبلد، إضافة إلى تأسيس مطبعة حكومية في بيت الدين وطبعت أول جريدة رسمية في البلاد. كما تم استحداث مؤسسة البلدية والمجلس الاختياري، وكانت بلدية دير القمر أول بلدية سنة ١٨٦٤ وانتشرت بعد ذلك في كافة مناطق المتصرفية[٣١].

[٢٨]كمال سليمان صليبي، **تاريخ لبنان الحديث**، دار النهار للنشر، ط٧، بيروت ١٩٩١، ص: ١٢.
[٢٩] زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري البناني**، مرجع سابق، الجزء الأول، ص:٦٢.
[٣٠]كان المجلس الإداري لسنة ١٨٦١ يتألف من ١٢ عضوا (عضوان لكل من الطوائف الست) أما عام ١٨٦٤ مع البروتوكول الجديد أصبح للموارنة ٤، الدروز ٣، روم اوثوذكس ٢، سنة ٢، شيعة ١ روم كاثوليك ١. و كان يتم انتخابهم على أساس طائفي مما كرس النزعة الطائفية.
[٣١]محمد كاظم العتبي، **مجلس الوزراء في العراق و لبنان**، مرجع سابق، ص:٧٤.

حكم الجبل في عهد المتصرفية ثمانية متصرفين كان أبرزهم داوود باشا حيث كان أول متصرف مسيحي استلم زمام الأمور بنشاط وإخلاص، فأنشأ في وقت قصير جهاز إداري فعال، فعرف الجبل نهضة وازدهار لم يعرفها من قبل، فعاد الأمن والاستقرار بين الطوائف والمناطق[٣٢].

كان لانتشار العلم والثقافة بين المواطنين في الجبل والإرساليات الأجنبية والأفكار التحررية الدور الكافي لإعادة إزكاء روح الاستقلال عن السلطنة والمطالبة في الحكم الذاتي لبلادهم، ومع اقتراب خطر الحرب (الحرب العالمية الأولى ١٩١٤) دخل الجيش العثماني جبل لبنان في ٢٢ تشرين الثاني ١٩١٤ واتخذت مركزا لها في عالي وأنشأت فيه الديوان العرفي لمحاكمة رجال السياسة لاتهامهم بالخيانة والتعامل مع فرنسا وانكلترا، فصدرت بحقهم أحكام الإعدام و النفي. وأصدر جمال باشا وزير الحربية وقائد الجيش الرابع الذي عينته السلطنة إبان الحرب حاكما عسكريا على لبنان وسوريا وأوكلت إليه مهمة احتلال قناة السويس وإخراج الإنكليز من مصر، قرار بحل مجلس الإدارة في ٢٣ آذار ١٩١٥ وعين أعضاء جدد على نفس الأساس الطائفي. كما عمد إلى إلغاء نظام المتصرفية وحولها لولاية عثمانية، فانقسم لبنان بجغرافيته الحالية إلى قسمين:١- أرض الولاية وضمت ولاية بيروت (تشمل بيروت، صيدا، صور، مرجعيون، طرابلس، عكا، اللاذقية و نابلس) والأقضية الأربعة حاصبيا، راشيا، بعلبك والبقاع الغربي تتبع لولاية دمشق. ٢-المتصرفية ضمت سبعة أقضية (الكورة، البترون.، كسروان، زحلة، المتن، الشوف وجزين) بالإضافة لمديرتي دير القمر والهرمل. ومع اشتداد الحرب وازدياد شدة الحكم التركي استقال أوهانس باشا آخر حكام الجبل وكان هو خاتمة حكم المتصرفية في ٥ حزيران ١٩١٥ وخاتمة الحكم العثماني للمنطقة [٣٣].

---

[٣٢] زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، مرجع سابق، الجزء الأول، ص:٦٢.
[٣٣] زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، مرجع سابق، الجزء الأول، ص:٧٨.

المطلب الثاني: لبنان في ظل الانتداب الفرنسي.

دخلت السلطنة العثمانية الحرب إلى جانب ألمانيا سنة ١٩١٤ وكان ذلك بادرة سقوطها وخسارتها لتوسعاتها.

جمعت الحرب العالمية الأولى جميع القوى العظمى الاقتصادية في تحالفين متعارضين: الحلف الثلاثي و ضم ألمانيا، النمسا وإيطاليا (انسحبت إيطاليا عام ١٩١٥ و انضمت لاحقا الدولة العثمانية)، ضد حلف الوفاق الودي وجمع فرنسا بريطانيا وروسيا، انسحبت روسيا ودخلت مكانها أميركا. تعددت أسباب الحرب العالمية الأولى الغير مباشرة من نمو الروح القومية والتنافس الاستعماري وسباق للتسلح إلا أن السبب المباشر كان مقتل ولي عهد النمسا على يد طالب صربي. حينها أعلنت النمسا الحرب على الصرب وكانت ألمانيا أول الدول المساندة لها. عدت هذه الحرب من أشرس الحروب في التاريخ، فبدأت أوروبية وانتهت عالمية، حيث توالى دخول الدول الحرب إلى جانب أحد الفريقين حتى بلغ عدد الدول المشاركة أكثر من سبعين دولة إلا أن هذه الدول كانت سابقا تابعة لمستعمرات وامبراطوريات عظمى، وتعد من أعنف الصراعات حيث استخدمت فيها أحدث الأسلحة من دبابات وطائرات حربية[٣٤].

كان لسقوط دول المركز (الحلف الثلاثي) أمام قوة الحلفاء (دول الوفاق الودي) أثر مباشر على خريطة العالم العربي خاصة بعد هزيمة الدولة العثمانية إلى جانب ألمانيا دول المركز. فبسقوط السلطنة العثمانية انتقل لبنان من مرحلة الحكم العثماني إلى مرحلة الانتداب الفرنسي. سنبحث في هذا المطلب كيف أثرت الحرب العالمية الأولى على نشأة الكيان اللبناني: اعلان دولة لبنان الكبير ١٩٢٠ (فقرة أولى) أول جمهورية وأول دستور لبناني ١٩٢٦ (فقرة ثانية) وصولا إلى استقلال لبنان ١٩٤٣ (فقرة ثالثة) .

[٣٤] عباس قاسم و آخرون، **التاريخ العلمي**، السنة التاسعة تعليم أساسي، مكتبة حبيب للنشر، ٢٠١٥، ص: ٤-٥-٦.

الفقرة الأولى: إعلان دولة لبنان الكبير ١٩٢٠.

كانت التدابير القاسية التي اتخذها جمال باشا الشرارة التي أشعلت روح الثورة في الداخل اللبناني، مما دفع بعض الشباب اللبناني للالتحاق بقوات الثورة العربية الكبرى التي قادها الشريف حسين ضد الحكم العثماني، وبعضهم لجأ لمصر وشكل مع بعض المغتربين فرق عسكرية حاربت إلى جانب الحلفاء ضد السلطنة في سيناء وفلسطين ثم دخلوا إلى لبنان لفرض استقلال لبنان.

دامت الحرب العالمية الأولى أكثر من أربع سنوات أسفرت خلالها عن حوالي تسعة ملايين قتيل عسكري وسبعة ملايين قتيل مدني وخسائر بشرية من جرحى ومشردين ومفقودين، كما أسفرت عن اختفاء دول وظهور أخرى على خارطة العالم، وتغيرت أنظمة حكم عدة دول. ولعل أهم نتائج الحرب والذي أثر على لبنان هو نهاية الحكم العثماني بعد خسارة الدولة العثمانية للحرب إلى جانب ألمانيا، قيام عصبة الأمم، وظهور نظام الانتداب.

فرض الانتداب الفرنسي على لبنان وسوريا وفقا لاتفاقية سايكس بيكو التي عقدت في ١٦ أيار ١٩١٦ بين فرنسا وبريطانيا لتوزيع المناطق فيما بينهم، المنوي انتزاعها من السلطنة. وكانت حجة الانتداب للدول مساعدة الدول التي كانت تحت الحكم العثماني الغير قادرة على حكم نفسها بنفسها وتمكينها من خلال انتشار المؤسسات الحكومية ووضع الأنظمة والقوانين، من تحقيق الاستقلال الذاتي.

لم تكن مواقف اللبنانيين واحدة حول مصير بلادهم بعد هزيمة العثمانيين، فأهل الجبل(سكان المتصرفية) طالبت أكثريتهم بالاستقلال التام وتوسيع الحدود وبعضهم طالب بالمساعدة الفرنسية إلا أن البعض الآخر طالب بالمساعدة البريطانية، أما أهل الولاية طالب معظمهم بالاستقلال

الذاتي ضمن دولة عربية موحدة بزعامة الشريف حسين واعتبروا الأمير فيصل ممثلهم في مؤتمر الصلح في باريس الذي عقد في فرنسا لتقرير مصير الشعوب التي كانت تحت الحكم العثماني، ونقلوا مواقفهم عبر وفود ممثلة لهم. وعليه تلقى البطريرك "الحويك" الذي مثل مطالب أهل المتصرفية، وعدا من رئيس الوزراء الفرنسي كليمنصو بتحقيق مطالبهم وقبول الانتداب شرط عدم تعارضه مع الاستقلال .

وفي ٢٥ نيسان ١٩٢٠ دعي المجلس الأعلى لعصبة الأمم للانعقاد في مدينة سان ريمو الإيطالية حيث تقرر فيه الانتداب الفرنسي للبنان وسوريا، والانتداب البريطاني على العراق وفلسطين بالإضافة إلى الالتزام بتطبيق وعد بلفورد الذي بموجبه وعدت بريطانيا اليهود بإنشاء وطن قومي لهم في فلسطين. وقد وصفه الكاتب اليهودي ارثوركوستلتر بأنه: "وثيقة وعدت بموجبها رسميا أمة أولى، أمة ثانية بإعطائها وطن أمة ثالثة".[٣٥]

لم يكن للبنان كيان جغرافي تحت اسم لبنان قبل ١٩٢٠. قام الفرنسيون من خلال تعيين الجنرال غورو مندوبا ساميا على لبنان بفصل الأقضية الأربعة حاصبيا، بعلبك، راشيا والبقاع عن ولاية دمشق وضمها إلى متصرفية جبل لبنان، نال هذا القرار موافقة رئيس الوزراء الفرنسي إلا أنه حذر من ضم بيروت وطرابلس[٣٦].

وفي ١٢ تموز ١٩٢٠ بموجب القرار (٢٩٩) الذي أصدره المفوض السامي بضم كل من بيروت، البقاع، طرابلس، صيدا وصور وملحقاتها إلى المتصرفية وجعلها كلها دولة واحدة. وفي الأول من أيلول ١٩٢٠ اثر احتفال رسمي وشعبي في قصر الصنوبر في بيروت ألقى الجنرال

---

[٣٥] زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، مرجع سابق، الجزء الأول، ص:٩١.
[٣٦] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق، ص:٣٣-٣٧.

غورو خطابا شدد فيه على العلاقة بين لبنان وفرنسا معلنا بذلك قيام دولة لبنان الكبير بحدودها الحالية[٣٧].

بإعلان دولة لبنان الكبير عدة تغيرات طرأت على لبنان في كافة الأصعدة الجغرافية، الاقتصادية، الاجتماعية والادارية[٣٨]. وكما باقي الدول المنتدبة أصبح المفوض السامي مصدر السلطتين التشريعية والتنفيذية وعلى رأس الهرم في القرارات المهمة، فكان يمارس مهامه في السرايا الكبرى (السراي الحالية في بيروت) يعين موظف فرنسي أطلق عليه اسم حاكم لبنان الكبير يتولى مباشرة السلطة التنفيذية، ومسؤول عن النظام والأمن العام والإدارة العامة وعرض المشاريع المتعلقة بالضرائب والرسوم[٣٩].

بعد كل تلك التدابير انكب الفرنسيون على التحضير لآلية دستورية من خلال تشكيل لجنة قانونية لوضع أول دستور للبنان، وفقا لما نص عليه صك الانتداب، فما هي آلية وضع الدستور اللبناني ١٩٢٦؟

[٣٧] محمد كاظم العتبي، **مجلس الوزراء في العراق و لبنان**، مرجع سابق، ص:٧٥.

[٣٨] جغرافيا: زادت مساحة لبنان من ٣٥٠٠ كلم٢ إلى ١٠٤٥٢ كلم٢ و اكتسب لبنان أراضي زراعية خصبة، وواجهة بحرية كبيرة اجتماعيا: زاد عدد السكان من٤١٤٠٠٠ نسمة إلى ٦٢٨٠٠٠ نسمة و أصبح هناك توازن سكاني جديد مسلم- مسيحي كم أنشأت المدارس و تحسن مستوى التعليم و أدخلت أفكار أوروبية جديدة، ماليا: أصبحت العملة للبنان و سوريا هي الليرة مقسمة إلى مئة قرش تساوي ٢٠ فرنكا فرنسيا، كما أنشأ الفرنسيون بنك للبنان و سوريا مهمته اصدار النقد و جعلوا فيما بعد ميزانية خاصة لكل من البلدين. إداريا قسم اللبنانيون لبنان لأربع محافظات و عين على كل منها محافظ و المحافظات قسمت لأقضية على كل منها قائم مقام و الأقضية قسمت إلى مديريات أو نواح على كل منها مدير و قسمت النواحي إلى قرى و بلدات ووضعوا خلال تلك الفترة عدة قوانين إدارية كقانون البلديات و قانون الانتخابات و مساحة الاراضي.

[٣٩] المادة ٦ من القرار الفرنسي (٣٣٦) لسنة ١٩٢٠ منشور على الموقع الإلكتروني: www.legallaw.ul.edu.i آخر زيارة للموقع ٢٠٢٠/٣/٥.

الفقرة الثانية: الجمهورية الأولى للبنان وأول دستور ١٩٢٦.

إن لبروز فكرة الدساتير في العالم عدة أسباب أبرزها، رغبة الشعوب في تحديد العلاقة بينها وبين حكامها وتحقيق الديمقراطية.

وكان للمفكرين وأصحاب الروح الثورية الدور البارز في ذلك، من خلال السعي لتحديد واجبات وحقوق كل من الحاكم والمحكوم، للحد من الصراعات الطبقية، عبر انشاء وثيقة رسمية تتميز بالشمولية والشرعية والديمومة، يحدد فيها النظام الأمثل للحكم في البلاد، كل دولة حسب ثقافتها، وأوضاعها الاجتماعية، السياسية والاقتصادية الخاصة. لم يكن العرب السباقين لوضع دساتير تنظم شؤونهم ومؤسساتهم، فأول الدساتير المكتوبة ظهرت في المستعمرات البريطانية في أميركا الشمالية كردة فعل على الانفصال عن بريطانيا، في ولاية فرجينيا دستور جوان ١٧٧٦. أما عربيا فأول دستور هو الدستور التونسي ١٨٦١، بعدها الدستور المصري ١٩٢٣، ذلك أن الدستور في البلدان العربية كان دائما مرتبطا بظروف استعمارية[٤٠].

في لبنان كان وعد الدولة الفرنسية المنتدبة بإنشاء دستور للبنان خلال ثلاث سنوات السبب الرئيسي في وضع الستور اللبناني، بالإضافة إلى اندلاع الثورة السورية التي طالبت بالاستقلال عن فرنسا، الأمر الذي دفع فرنسا للالتزام بوعدها للبنانيين كمكافأة لهم لتعاونهم وعدم معارضتهم للدولة الفرنسية، بالإضافة إلى نضال الشعب اللبناني للحصول على الاستقلال والعبور نحو الجمهورية الأولى. كان للدستور اللبناني عدة مصادر منها شكلية وأخرى مادية[٤١].

---

[٤٠] نشأة فكرة الدساتير، منشور على الموقع الإلكتروني: www.aljazeera.com آخر زيارة للموقع ٢٠٢٠/٣/٢١ .

[٤١] ادمون رباط، **الدستور اللبناني: مصادره، نصوصه والتعليق عليها**، (بالفرنسية)، منشورات الجامعة اللبنانية، بيروت ١٩٨٢، ص: ٨ وما يليها.

أولا: المصادر الشكلية:

١- صك الانتداب: كان صك الانتداب يحوي الخطوط العريضة لكيفية وضع الدستور للدول المنتدبة كما حدد الفترة الزمنية بثلاث سنوات نت تاريخ تطبيق الانتداب، بالإضافة إلى وجوب اشتراك السلطات المحلية بوضعه.

٢- تقرير فرنسا لعصبة الأمم: عرضت الدولة الفرنسية ١٩٢٣ تقريرا سنويا على عصبة الأمم عزمت من خلاله على انشاء لجنة فرنسية لوضع دستور للبنان، وتضمن هذا التقرير المبادئ العامة التي يجب أن يتضمنها القانون الجديد.

٣- لجنة بول بنكور: دعا حاكم لبنان السيد ليون كيلا المجلس التمثيلي إلى الانعقاد في دورة استثنائية لمناقشة وضع الدستور اللبناني خلال تلك الجلسة في ١٥ ك١ أعلن رئيس المجلس موسى نمور جدول أعمالها متضمنا مشروع القانون الأساسي وتقديمه للمجلس كما تقرر تشكيل لجنة نيابية من ١٢ عضوا سميت بلجنة القانون الأساسي.

٤- استفتاء بعض الشخصيات: نصت اللجنة المكلفة وضع الدستور على استفتاء الشعب اللبناني من خلال توجيه ١٢ سؤالا أساسيا يحدد الإطار العام للنظام اللبناني والبنود الأساسية للدستور.

ثانيا: المصادر المادية:

١- دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا (١٨٧٥): كان من طبيعي أن يكون الدستور اللبناني مستوحى من الدول الغربية وبالأخص الدولة الفرنسية بسبب تأثر المثقفين العرب بالأفكار الغربية والانتداب الفرنسي على لبنان كان السبب الرئيسي لأخذ الدستور اللبناني بروح الدستور الفرنسي سيما أنه وضع بإرادة الدولة الفرنسية المنتدبة.

٢- الدستور العثماني ١٨٧٦: كان لا بد من الحكم الذي دام أكثر من ٤٠٠ سنة للدول العربية أن يترك أثرا في نفوس اللبنانيين فمن الطبيعي أن يستوحي واضعوا الدستور بعض القوانين من الدستور العثماني.

٣- الدستوران البلجيكي والمصري: استوحى لبنان من الدستور البلجيكي أفكار لها علاقة بالحريات العامة وحق الملكية (م١٥) حق رئيس الجمهورية في تعيين وإقالة الوزراء (م٥٣) أما الدستور المصري فقد أخذ الدستور اللبناني منه بعض الأحكام كالتوقيع الإضافي الوزاري على أعمال رئيس الجمهورية (م٥٤) وحق الوزراء في حضور جلسات مجلس النواب (م ٨١) ...

في الدول الديمقراطية يكون الدستور المرآة العاكسة لرغبة الشعب يعبر عن شكل نظام الحكم الذي يريدونه فيكونون المصدر الشرعي لوضع الدستور من خلال آليتين: الجمعية التأسيسية أو الاستفتاء التأسيسي.

والطريقتين لم تتبعا أثناء وضع الدستور فالمجلس التأسيسي الذي انبثقت عنة لجنة صياغة الدستور لم يكن منتخبا، والأسئلة التي وجهتها اللجنة لبعض الشخصيات لم تكن تشمل كافة شرائح المجتمع اللبناني، كما أن الدولة الفرنسية أخذت حصرية اصدار وتعديل الدستور، وبالتالي يكون الدستور اللبناني قد وضع بطريقة غير ديمقراطية حفظ للدولة المنتدبة حقها في التدخل في الحياة السياسية في بعض مواده. بناء على ذلك يكون الدستور اللبناني بمثابة منحة من الدولة المنتدبة من حيث طريقة وضعه، لأنه كان نتيجة إرادة الدولة الفرنسية. فالمادة الأولى من صك الانتداب أعطت الدولة المنتدبة صلاحية وضع الدستور بالتشاور مع السلطات المحلية، كما أن المفوض السامي هو من منح المجلس التمثيلي صلاحية وضع الدستور شرط موافقته عليه.

وبذلك يستبعد أن يكون الدستور اللبناني قد وضع على طريقة الميثاق، التي تفترض وجود متعاقدين بالإضافة إلى وجود جمعية تأسيسية تقر الدستور وفقا لإرادة شعبية دون إكراه.[٤٢]

بعد أن قامت اللجنة النيابية في دراسة وضع الدستور دعا الحاكم المجلس لدورة استثنائية لمناقشة الدستور واقراره بعد ٨ جلسات خلال ٤ أيام. وبعد ادخال بعض التعديلات عليه أعلن المفوض السامي وضع أول دستور للبنان في ٢٣ أيار ١٩٢٣.

وفي ٢٤ أيار أصدر استنادا للمادة ٩٨ الملغاة من الدستور قرار بتعيين أعضاء مجلس الشيوخ (١٦ شيخ) وعملا بالمادة ١٠٠ الملغاة اجتمع مجلس الشيوخ مع المجلس التمثيلي الذي تحول إلى مجلس نيابي في جلسة مشتركة في ٢٦ أيار ١٩٢٦ لانتخاب أول رئيس للجمهورية اللبنانية شارل دباس[٤٣]. تجدر الإشارة أنه عملا بهذا الدستور وفقا للمادة ١٧ أنيطت السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية و هو يتولاها بمعاونة الوزراء، وبالتالي كان رئيس الجمهورية حتى التعديل الأخير (١٩٩٠) يملك هذه السلطة من خلال تعيين الوزراء وإقالتهم متى شاء بالإضافة إلى عدم مسؤوليته أمام البرلمان وهذا ما يناقد مبدأ حيث تكون السلطة تكون المسؤولية.

بعد هذه التغيرات الدستورية كيف حقق لبنان استقلاله عن سلطة الانتداب عام ١٩٤٣؟ سوف نبحث في الفقرة الثالثة عن أهم المتغيرات بعد وضع الدستور وكيف حقق اللبنانيين استقلالهم.

[٤٢] زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني،** مرجع سابق، الجزء الأول، ص:١٨٤.
[٤٣]حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق، ص: ٥١.

<u>الفقرة الثالثة:</u> الاستقلال اللبناني ١٩٤٣.

ليس مستغربا أن يكون وضع أول دستور للبنان عام ١٩٢٦ قد أثر جذريا في الحياة السياسية، إذ تحول لبنان لأول مرة إلى جمهورية لها كيان، وجغرافية مستقلة، تملك وثيقة رسمية وشرعية تحدد نظامها وشكل مؤسساتها الدستورية. إلا أن إدارة البلاد الفعلية كانت بيد السلطة المنتدبة[٤٤]. وعلى أثر المعاهدة التي عقدت بين الدولة اللبنانية والفرنسية عام ١٩٣٦ التي تضمنت اعلان صداقة بين الدولتين واعتراف الدولة الفرنسية بالكيان اللبناني وسيادته، كما وعت بإعطاء الاستقلال التام للبنان بعد تطبيق الاتفاقية، وتم تصديقها من الجانب اللبناني إلا أنها لم تصدق من الجانب الفرنسي[٤٥]. مما جعل قوة هائلة من الأحزاب المتعددة الانتماءات الطائفية والمستقلة الحرة تتكتل حول مطلب واحد وهو تحقيق الاستقلال، بالمقابل دعا البعض بالبقاء تحت السلطة الفرنسية وأخرى تدعو للوحدة مع سوريا.

وبعد انتفاضات في مختلف المناطق اللبنانية جراء تمادي الدولة الفرنسية بالسيطرة على قرارات الدولة، وجدت فرنسا نفسها مجبرة على اعطاء الاستقلال للبلاد في ١٩٤١/١١/٢٦ إلا أن هذا الاستقلال كان اسميا، إذ بقيت النفوذ الفرنسية هي المسيطرة. الأمر الذي أشعل الداخل اللبناني من جديد وأجج الصراع السياسي الداخلي وفي الانتخابات النيابية التي جرت في ٢٣ آب و ٥ أيلول ١٩٤٣ وأسفرت عن فوز كاسح للكتلة الدستورية من دعاة الاستقلال بزعامة الشيخ بشارة الخوري جرى انتخابه رئيس للجمهورية وبعد استشارات نيابية كلف الرئيس بشارة الخوري حليفه رياض الصلح بتشكيل الحكومة تمثلت فيها الطوائف الست الكبرى .ودعا الرئيس في بيانه

---

[٤٤] كان لهيمنة المفوض السامي على الحياة السياسية في لبنان السبب الرئيسي في جعل أي عملية انتخابية إنما هي شكلية لا تتسم بالديمقراطية و أي اعتراض على قرارات المفوض السامي كان يعلق الدستور أو يعدل الأمر الذي أدى لعدة تعديلات ما بين ١٩٢٦ و١٩٤٣ أبرزها عام ١٩٢٧ حيث تم إلغاء مجلس الشيوخ اثر خلاف بينه و بين مجلس النواب حول موازنة ١٩٢٧. بالإضافة إلى عدة تعديلات في المواد ٢٨، ٥٥، ٥٨، ٦٦، ٧٥ كلها أدت إلى زيادة صلاحيات السلطة التنفيذية وبالتحديد رئيس الجمهورية الذي كان دوما معينا وتابعا لسلطة الانتداب...

[٤٥] أنطوان أسعد، **موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف(دراسة مقارنة)**،ط١،منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص: ٦٣.

الوزاري للتخلص من المواد الدستورية المتعلقة بسلطة الانتداب، وبالفعل أقر المجلس النيابي مشروع تعديل الدستور بشبه اجماع والغاء المواد المتعلقة بسلطة الانتداب كما أصدر رئيس الجمهورية قانون التعديل ونشره في الجريدة الرسمية[٤٦].

على أثر تلك الإجراءات التي استفزت السلطة المنتدبة اعتقلت القوات الفرنسية في ١٩٤٣/١١/١١ رئيس الجمهورية الشيخ بشارة الخوري ورئيس الحكومة رياض الصلح ومن أركان العهد(عادل عسيران، كميل شمعون، سليم تقلا وعبدالحميد كرامي) وأصدر المفوض السامي قرارا بإلغاء جميع التعديلات التي أقرها المجلس النيابي وحل المجلس البرلمان وعلق الدستور ثم عين إميل اده رئيسا للجمهورية والحكومة معا، وكانت هذه الخطوات شرارة معركة الاستقلال، فبعد احتجاجات عمت البلاد بعثت للدولة الفرنسية والدول العربية والأوروبية وبعد أن تشكلت حكومة في قرية بشامون مؤقتة من حبيب أبو شهلا ومجيد ارسلان الذين نجو من الاعتقال ولاقت هذه الحكومة دعما كبيرا وجدت الدولة الفرنسية نفسها مجبرة على التراجع عن الاعتقال.

في صباح ٢٢ تشرين الثاني ١٩٤٣ أفرج عن المعتقلين واعتبر هذا اليوم مناسبة وطنية يحتفل بها اللبنانيون كل عام بتحقيق الاستقلال التام للبلاد. وكان بعض النواب قد اتخذوا في جلستهم التاريخية في ١٩٤٣/١١/١١ قرار بإبدال العلم ليكون على شكله الحالي واستكملوا الغاء كافة المواد المتعلقة بالانتداب.

على أثر اتفاق شفهي تم بين رجال الاستقلال تحديدا بين بشارة الخوري ورياض الصلح سمي الميثاق الوطني ١٩٤٣، تم التفاهم على عدة مبادئ لحل المشكلات السياسية أبرزها: اعتبار

[٤٦] زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، مرجع سابق، الجزء الأول، ص:٢٣٠-٢٣١.

لبنان جمهورية ذو وجه عربي مستقلة عن أي تدخل عربي أو أجنبي أي تخلي المسيحيين عن فكرة الحماية الأجنبية مقابل تخلي المسلمين عن فكرة الوحدة مع سوريا، وتوزيع المناصب في الدولة على الطوائف، ويعتبر العلامة رباط والمؤرخ يوسف يزبك أن هذا الميثاق كرس جذور الطائفية من خلال توزيع المراكز الأساسية في الدولة بشكل طائفي فعد منذ ذلك الوقت عرفا أن تكون رئاسة الجمهورية للموارنة ورئاسة الحكومة للسنة ورئاسة مجلس النواب للشيعة، وأيضا تم توزيع المقاعد النيابية على أساس طائفي.

هذه الصيغة الطائفية زرعت بذورها قبل أكثر من قرن على ولادته تقريبا، مع نظام القائمقاميتين عام ١٨٤٠، ثم المتصرفية عام ١٨٦١، باتفاق تركي_ أوروبي. ومع ولادة لبنان الكبير عام ١٩٢٠ اعترف بالشعب اللبناني على أنه مجموعة من الطوائف، كما أعطت سلطات الانتداب الفرنسي نوع من الاستقلالية للطوائف اللبنانية، وذلك بموجب مراسيم أصدرتها الدولة المنتدبة بين عامي ١٩٣٦ و١٩٣٨، منحت بموجبها هذه الطوائف صلاحيات تنفيذية وتشريعية وقضائية خاصة بكل منها، تمنح كل طائفة أو كل مذهب حتى إدارة شؤون رعاياه على مستوى الأحوال الشخصية. وقد طبقت هذه المراسيم على الطوائف المسيحية أولا ثم على الطوائف المسلمة عام ١٩٥٥(على السنة)، وعام ١٩٦٢ (على الدروز) وعام ١٩٦٥ (على الشيعة). وجاء قانون المحاكم الطائفية لعام ١٩٦٢ لينظم الأحوال الشخصية للطوائف الغير محمدية.[٤٧]

بعد تحقيق الاستقلال شهد لبنان حالة مؤقتة من الاستقرار إلا أنه مر بعدة أزمات وحروب عصفت به من جديد حتى عبر للجمهورية الثانية أي اتفاق الطائف فماهي هذه الأحداث وكيف أثر اتفاق الطائف على شكل السلطة التنفيذية؟

---

[٤٧] أحلام بيضون، **قراءة في النظام اللبناني بين القانون والتطبيق**، وقائع المؤتمر السنوي الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية بين النص الدستوري والممارسة السياسية، ٢٠١٤، الفقرة الثانية مداخلة د. أحلام بيضون، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، العدد، ٢٠١٤/١.

المبحث الثاني: التعديلات الدستورية الأخيرة لعام ١٩٩٠ وأثرها على نظام الحكم في لبنان.

جاء اتفاق الطائف الذي عقد في مدينة الطائف بين الأطراف اللبنانية المتنازعة في ٣٠ أيلول ١٩٨٩، ليكون له الكلمة الفصل في إنهاء الحرب الأهلية التي عانى منها جميع اللبنانيين دون استثناء، كما أنه كان الأساس لتعديل الدستور ١٩٩٠. وهنا لابد لنا من التمييز بين وثيقة الوفاق الوطني (الطائف) ١٩٨٩ والتعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠، فالتعديلات الدستورية الأخيرة لعام ١٩٩٠، اقتصرت على مواضيع ومواد أدخلت في صلب الدستور حيث كان هناك تحفظات من على بعض البنود الإصلاحية الدستورية من قبل بعض النواب، أثناء مناقشتها في الطائف[٤٨].

وكان قد سبق هذه المرحلة عدة أحداث منها داخلية ومنها خارجية كلها أثمرت عدة صراعات متتالية في الداخل اللبناني أبرزها وأقصاها كانت الحرب الأهلية عام ١٩٧٥ التي أطاحت بالعيش المشترك و الوحدة اللبنانية. إلى أن جاء اتفاق الطائف محدثا تغييرا جذريا في الأوضاع اللبنانية وبالأخص الدستورية منها.

سوف نتطرق في هذا المبحث إلى الظروف التي ساهمت في عقد اتفاق الطائف (مطلب أول) الاصلاحات الدستورية والتغيرات التي طرأت على النظام اللبناني (مطلب ثاني).

---

[٤٨] زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، مرجع سابق، الجزء الأول، ص:٢٤٠.

مطلب أول: ظروف انعقاد اتفاق الطائف.

لم يكن التوصل لاتفاق الطائف نتيجة رغبة الفرقاء اللبنانية المتنازعة في الحوار والحد من الصراعات التي زجت بالبلاد في بؤرة الدماء فقط، بل كان أيضا نتيجة وضع دولي وعربي[٤٩].

مرت البلاد بعدة خضات سياسية وأمنية كانت دائما تعيد المشكلة الطائفية إلى الواجهة أو حتى الرغبة في التمسك بالسلطة، إذ لم ينعم لبنان بالوقت الكافي من الاستقرار بعد تسلم الرئيس بشارة الخوري رئاسة الجمهورية في عهد الاستقلال، حيث بالرغم من تميز عهده بالالتزام بالميثاق الوطني خارجيا إلا أنه على الصعيد الداخلي لم تلقى سياسته النجاح.

توالت بعدها الأزمات في العهود اللاحقة، بالإضافة إلى تأثر لبنان بالأوضاع الخارجية وتدخل عدة دول بالداخل اللبناني ربما نتيجة مطامع خاصة أو حتى إيعاز من بعض القوى السياسية الحاكمة بهدف الحماية أو الحفاظ على المنصب. عدة محاولات تمت للخروج من تلك المشاكل (فقرة أولى)، وأزمات أخرى أوصلت إلى تفجر الحرب الأهلية داخليا(فقرة ثانية) ، وصولا لإقرار اتفاق الطائف (فقرة ثالثة).

الفقرة الأولى: تراكم المشاكل الداخلية ومحاولات الخروج منها.

بعد انتهاء عهد الرئيس بشارة الخوري بدأ عهد الرئيس كميل شمعون بشبه اجماع نيابي(١٩٥٢-١٩٥٨)، إلا أن حكمه أدى إلى انقسام الشعب طائفيا، و أول ثورة مسلحة ذات طابع طائفي بعد الاستقلال جراء سياسته الداخلية والخارجية

---

[٤٩] كمال حمدان، **الأزمة اللبنانية**، الطوائف الدينية، الطبقات الاجتماعية و الهوية الوطنية، ترجمة رياض صوما، دار الفارابي، بيروت، ١٩٩٨، ص: ٢٨٧.

وفي محاولة للخروج من الأزمة تقدمت فاعليات اجتماعية وسياسية وحزبية سميت بالهيئة الوطنية، بمذكرة مطالبة بإلغاء الطائفية السياسية، وريثما يتحقق ذلك طالبوا بتحديد صلاحيات رئيس الجمهورية، توزيع المناصب بشكل متساوي، تحقيق الوحدة الاقتصادية مع سوريا، وتحقيق اللامركزية الإدارية. لم تلقى تلك المذكرة أي أهمية إذ تم الرد عليها مباشرة من الشيخ بيار الجميل مدافعا عن الطائفية السياسية كما أن هذه الفئة المعارضة كانت ضعيفة نيابيا ففشلت محاولتها دستوريا.[٥٠] مع مقتل الصحافي المعارض نسيب المتني اتهمت المعارضة الحكومة فاستنفرت الهيئة الوطنية، داعية للإضرابات التي تحولت إلى ثورة مسلحة وحرب أهلية شملت طرابلس، صيدا، الشوف، والأحياء الإسلامية في بيروت[٥١]. فطلب الرئيس شمعون على اثر ذلك من قائد الجيش التدخل لردع الثورة، إلا أن اللواء فؤاد شهاب رفض زج الجيش في مواجهة أبناء الوطن والمشاكل الداخلية. فاستعان الرئيس شمعون بقوات أمريكية رافضا تقديم استقالته، واستجابت أميركا لمطلبه فنزلت قوات أميركية لبيروت لقمع الثورة، و تهدئة الأوضاع إلا أن اصرار المعارضة على استقالته أدى للاستجابة لمطالب المعارضة وانتخاب الرئيس فؤاد شهاب بشبه اجماع في ١٩٥٨/٧/٣١.

تميز عهد الرئيس شهاب بانتهاج سياسة خارجية وداخلية نقيضة للرئيس السابق الأمر الذي أدى إلى تغيير جذري لبنانيا على كافة الأصعدة، ، حيث كان له الدور البارز في إعادة بناء مؤسسات الدولة وتحقيق النمو الاقتصادي ، والاجتماعي والإصلاح الإداري. أما على الصعيد الخارجي فالتزم بالميثاق الوطني وسحب لبنان من مشروع إيزنهاور، وأمن خروج القوات

---

[٥٠] زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، مرجع سابق، الجزء الأول، ص:٢٩١-٢٩٢.

[٥١] نطوان أسعد، **موقع رئيس الجمهورية و دوره في النظام السياسي اللبناني قبل و بعد اتفاق الطائف(دراسة مقارنة)**، مرجع سابق، ص:١١٤.

الأميركية، وأعاد العلاقات الدبلوماسية مع الدول العربية[٥٢]. رفض الرئيس شهاب تمديد ولايته من قبل المجلس رغم التمسك به بسبب الإصلاحات الوطنية، ودعم الرئيس شارل الحلو لإكمال مسيرته، فانتخب بشبه اجماع نيابي في ١٩٦٤/٩/٢٣ واعتبر امتدادا للرئيس فؤاد شهاب.

بدأ عهد الرئيس الحلو بالسير على خطى سابقه إلا أنه وبسبب تتابع الأزمات الداخلية والخارجية جعلته ينتهج سياسة خاصة تتكيف مع الأوضاع، خاصة مع تحول لبنان لساحة للعمل الفدائي الفلسطيني ضد اسرائيل المغتصبة، مما جعل عمل المؤسسات في الدولة يبدأ في التراخي، وما بين القوى المسيحية الرافضة للعمل الفدائي، والقوى الإسلامية الداعمة له، وبسبب حصر النفوذ والحكم بين القوى المسيحية اندلعت في بيروت مظاهرات وبعض المدن اللبنانية مدافعة عن حرية العمل الفدائي، التي سرعان ما تحولت لأزمة طائفية من جديد وسقط عدد من القتلى، استقالت على اثرها حكومة رشيد كرامي. وفي محاولة أخرى لإصلاح الأوضاع عقد اتفاق القاهرة عام ١٩٦٩ بين لبنان ومنظمة التحرير الفلسطينية حيث شكلت هذه الاتفاقية منعطف هام في العلاقات اللبنانية حيث نصت على عدة بنود أبرزها تنظيم الوجود الفلسطيني المسلح في لبنان وتسهيل العمل الفدائي بشرط الحفاظ على سيادة لبنان. لم تدم هذه الهدنة حيث تفجر الوضع في الحرب الأهلية عام ١٩٧٥ فماهي الأسباب التي أدت لها؟

<u>الفقرة الثانية:</u> الحرب الأهلية ١٩٧٥.

في عهد الرئيس سليمان فرنجية (١٩٧٠_١٩٧٦) مع تفاقم الأوضاع السياسية والأمنية انفجرت الحرب الدموية اللبنانية التي دامت أكثر من ١٦عام، تعد من أقصى الحروب اللبنانية حيث استنفذ أبناء الوطن الواحد بعضهم دون رحمة ضاربين عرض الحائط صيغة العيش

---

[٥٢] عصام سليمان، **الأنظمة البرلمانية بين النظرية و التطبيق (دراسة مقارنة)**، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص: ٢٦٧.

المشترك والميثاق الوطني، وتعود جذور هذه الحرب للانتداب الفرنسي، وعدة أسباب أخرى، حتى بدأت في ١٣ /١٩٧٥/٤ [٥٣].

ومن أسباب الحرب الأهلية اللبنانية:

١- عدم قدرة الميثاق الوطني على تحقيق الوحدة الوطنية.

٢- هيمنة الحكم الماروني على مؤسسات الدولة.

٣- انقسام الحكام بين مؤيد ومعارض للمقاومة الفلسطينية.

٤- الاحتلال والاعتداءات الإسرائيلية على لبنان.

٥- إسهام القوى الخارجية في مد الميليشيات اللبنانية والفلسطينية بالسلاح .

٦- فشل الدولة في حماية الجنوب بعد احتلال اسرائيل له.

٧- قلة الأحزاب الغير طائفية...[٥٤]

إضافة لأسباب اقتصادية واجتماعية أخرى كلها أدت إلى اندلاع الحرب الأهلية.

نتج عن هذه الحرب مئات الآلاف من القتلى والجرحى، المعاقين والمفقودين، تدمير العاصمة والمناطق في مختلف البلاد، تهجير العديد من العائلات ودمار البنى التحتية والاقتصاد اللبناني، بالإضافة إلى سيطرة الطائفية السياسية والاجتماعية على البلاد.

حصل توقف قصير للحرب عام ١٩٧٦ عندما جرت محاولة لوقف الحرب من خلال عقد مؤتمر القمة العربية في الرياض لبحث الأزمة اللبنانية بمبادرة من السعودية و الكويت ضم ٦ دول عربية فقط من بينها لبنان، سوريا ومنظمة التحرير الفلسطينية... لم يصدر بيان عن القمة إلا

---

[٥٣] الحرب الأهلية اللبنانية، منشور على الموقع الإلكتروني:
https://m.marefa.org آخر زيارة للموقع في: ٢٠٢٠/٨/٢٣.
[٥٤] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق، ص: ١٣٨-١٣٩.

أن من مقرراتها وقف القتال نهائيا واحترام منظمة التحرير لسيادة لبنان وتعزيز القوات العربية لتصبح قوات ردع في لبنان أبرزها قوات الردع السورية. عادت الحرب مجددا وفي نفس السنة عقد مؤتمر في مصر لاستكمال البحث في الأزمة، نتجت عنه أيضا عدة مقررات لم تساهم في وقف الحرب.

بعد انتخاب رئيس الجمهورية، الرئيس الياس سركيس(١٩٧٦-١٩٨٢) وعلى اثر الاجتياح الإسرائيلي للجنوب في آذار ١٩٧٨ اشتدت الحرب خصوصا بعد انقلاب التحالفات المحلية والإقليمية. وفي عهد الرئيس أمين الجميل(١٩٨٢) الذي انتخب على أثر اغتيال شقيقه بشير الجميل في ١٤ أيلول ١٩٨٢ قبل وصوله للقصر الرئاسي. خلال عهد امين الجميل وبعد مفاوضات بين الكيان الصهيوني والدولة اللبنانية، تم التوصل لمعاهدة بينهم عرفت باتفاق ١٧ أيار، الأمر الذي زاد الرفض الشعبي الذي اعتبر ذلك ذل ورضوخ، مما أفشل تطبيق الاتفاق. دعا الرئيس الجميل إلى مؤتمر للحوار الوطني في جنيف في ١٩٨٣/١٠/٣١ ضم مختلف القوى السياسية لأجل انهاء الحرب وإنهاء الاحتلال الاسرائيلي والاعتراف بسيادة الدولة إلا أن مقررات المؤتمر لم تزد الوضع إلا سوءا بعد القصف المدمر للضاحية من قبل العدو الإسرائيلي.

واستمر هذا الوضع إلى أن جاء اتفاق الطائف حاملا معه الحل الجذري للحرب الأهلية فكيف تم اقراره؟

<u>الفقرة الثالثة:</u> إقرار اتفاق الطائف ١٩٨٩.

كل هذه الأحداث زادت من انقسام الشارع اللبناني، لاسيما بعد اغتيال الرئيس رشيد كرامي في ١٩٨٧/٧/١، كلف بعده الرئيس سليم الحص برئاسة الحكومة، غير أن حكومته لاقت مقاطعة مع رئيس الجمهورية أمين الجميل. وفي الساعة الأخيرة لعهد الرئيس أمين الجميل في ٢٢ أيلول ١٩٨٨ قام بتعيين قائد الجيش ميشال عون رئيسا للوزراء وعضوية أعضاء المجلس العسكري، حيث قامت حكومتان متنافستان، واحدة برئاسة عون اعتبرت فاقدة للشرعية لرفضها من الجانب الإسلامي والمسيحي، وبسبب فقدانها نصف أعضائها جراء استقالة الوزراء الثلاث المسلمين منها [٥٥]، وأخرى برئاسة الدكتور سليم الحص.

كما أن حكومة الحص رفضت الاعتراف بحكومة عون، واستمرت بتسيير شؤون البلاد مقام رئيس الدولة. لم يسبق للبنان أن شهد على حكومتين تحكمان البلاد حيث كان الرئيس عون يرفض انتخاب رئيس للجمهورية قبل تحقيق مطلبه في انسحاب القوات السورية من لبنان معلنا بذلك بداية حرب التحرير التي تحولت لحرب أهلية بين موالي ومعارض لهذا الطلب. وعلى أثر الأحداث الحربية بين المنطقتين الشرقية والغربية التي ابتدأت في ١٩٨٩/٣/١٤، وإفراغ العاصمة بيروت من معظم سكانها، بدأت المساعي لحل الأزمة اللبنانية التي انطلقت من تونس[٥٦] فتألفت اللجنة السداسية العربية للمساعي الحميدة لحل الأزمة، إلا أنها فشلت بذلك فتألفت في الكويت اللجنة الثلاثية العربية العليا لمتابعة قضية لبنان، كما شكل مؤتمر القمة العربية الذي انعقد في الدار البيضاء في ١٩٨٩/٤/٢٧، اللجنة الثلاثية من السعودية ، المغرب والجزائر، وبعد أن كانت أعلنت وصولها لحائط مسدود، أصدرت بتاريخ ١٩٨٩/٩/١٦ بيان النقاط السبع، أهمها

[٥٥]أنطوان أسعد، **موقع رئيس الجمهورية و دوره في النظام السياسي اللبناني قبل و بعد اتفاق الطائف(دراسة مقارنة)**، مرجع سابق، ص:١٣٢.
[٥٦]خالد الخير، **مداخلة عن طبيعة النظام السياسي في لبنان**، الفقرة الخامسة، المؤتمر السنوي الأول بعنوان صلاحيات رئيس الجمهورية بين النص الدستوري و الممارسة السياسية، مجلة الحقوق العلوم السياسية، العدد ٢٠١٤/١، ص:٨١.

وقف اطلاق النار، فك الحصارات، ودعوة القوى السياسية اللبنانية للاجتماع في الخارج حيث عقد اتفاق الطائف.

دامت هذه الاجتماعات ٣ أسابيع في مدينة الطائف، توجت بتاريخ ١٩٨٩/١٠/٢٢، بإقرار الوثيقة العربية مع بعض التعديلات[٥٧]. صدق المجلس النيابي هذه الوثيقة في ١٩٨٩/١١/٥، إلا أن حكومة العماد ميشال عون رفضت العمل بتلك الوثيقة، حتى أنه عمد لحل مجلس النواب بهدف تعطيل اقرار اتفاق الطائف وانتخاب رئيس للجمهورية إلا أن النواب لم يعترفوا بقرار الحل. وانتخب الرئيس رنيه معوض رئيسا للجمهورية إلا أنه اغتيل في ١٩٨٩/١١/٢٢ في ذكرى الاستقلال الوطني . وبسبب رغبة القوى الوطنية بعدم العودة للوراء، تم انتخاب الرئيس الياس الهراوي رئيسا للجمهورية في جلسة عقدت في شتورا بتاريخ ١٩٨٩/١١/٢٤، حيث عمد هذا الأخير لإعادة تكليف الرئيس الحص تشكيل الحكومة التي حازت شبه اجماع، وباشرت مهامها بتاريخ ١٩٨٩/١١/٢٧.

ظلت حكومة العماد ميشال عون رافضة لاتفاق الطائف، وغير معترفة بالحكومة أو الرئيس الجديدين، وبقية معتصمة في قصر بعبدا ورفض العماد عون تسليم القصر إلى أن قام الجيش اللبناني بتاريخ ١٩٩٠/١٠/١٣ بمساعدة الجيش السوري باقتحام القصر حيث لجأ حينها العماد عون للسفارة الفرنسية طالبا اللجوء السياسي ومن ثم غادر إلى فرنسا.

لم يكن اتفاق الطائف مجرد وثيقة أنهت الحرب الأهلية، بل من خلال الإصلاحات الدستورية التي حملها عد بمثابة دستور جديد للبنان، فما هي تلك الإصلاحات؟ وكيف أثرت بشكل مباشر على السلطة التنفيذية؟ سوف نجيب عن هذه التساؤلات في المطلب الثاني.

---

[٥٧] محمد علي ضناوي، **قراءة في دستور الطائف**، وقف الكلمة الطيبة، ٢٠٠٧، ص: ٢٥-٢٦.

المطلب الثاني: التغيرات التي طرأت على النظام اللبناني.

من خلال ما تقدم نجد أن الأسباب الداخلية التي أدت للحرب الأهلية لم تكن لتؤدي نتائجها لولا التدخل الخارجي والمطامع الأجنبية، وخاصة تدخل العدو الإسرائيلي في شؤون الدولة اللبنانية، رغبة بممارسة سياسة التطبيع وتوسيع رقعته بمساعدة داخلية وخارجية. وعى إثر هذه الحرب الدموية تراجع لبنان للوراء بمؤسساته بعد أن حارب لأجل الاستقلال، فالحرب بضحاياها البشرية خلفت الكثير من الأوجاع والآلام للكثير من اللبنانيين، كما سببت انهيارا لمقومات ومؤسسات الدولة اللبنانية. جاء اتفاق الطائف الذي ولد بعد مساعي عربية أميركية وأوروبية ليكون الحل لبعض تلك الأزمات، عله يساهم في ترميم ما تبقى من مؤسسات الدولة. وفعلا كانت الإصلاحات التي جاء بها عبرت بلبنان نحو ما يسمى الجمهورية الثانية ذلك بتأثيره على جوانب الحياة السياسية كافة والمؤسسات الدستورية.

أقرت وثيقة الوفاق الوطني بتاريخ ١٩٨٩/١١/٥ في جلسة مجلس النواب اللبناني في مطار القليعات في شمال لبنان، وصدرت التعديلات الدستورية وفقا لوثيقة الطائف، عن المجلس النيابي في ١٩٩٠/٩/٢١ [٥٨]. حيث حملت وثيقة الطائف عدة تغييرات سنبحث أهم هذه المبادئ العامة (فقرة أولى)، والإصلاحات المتعلقة بالمجلس النيابي وإنشاء المجلس الدستوري (فقرة ثانية)، ثم أبرز التعديلات الدستورية المتعلقة بالسلطة التنفيذية (فقرة ثالثة).

[٥٨] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق، ص: ١٤٢.

<u>الفقرة الأولى:</u> المبادئ العامة وأبرز نصوص الطائف.

كرست المبادئ العامة لاتفاق الطائف في مقدمة الدستور، التي أضيفت له في التعديل الأخير (١٩٩٠). هذه المبادئ شكلت الأسس والمرتكزات الوطنية والسياسية للنظام اللبناني. تألفت مقدمة الدستور من ١٠ فقرات عدت الركيزة الأساسية لإنهاء أي التباس حول أساسيات النظام السياسي هي:

أ- نصت هذه الفقرة من مقدمة الدستور أن "لبنان وطن سيد حر مستقل نهائي لجميع أبنائه... "وبالتالي يتمتع بالسيادة والاستقلال دون أي تدخل خارجي.

ب-"لبنان عربي الهوية، وهو عضو مؤسس وفاعل في جامعة الدول العربية وملتزم مواثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان..." لم يكن فقط لبنان من أعضاء جامعة الدول العربية أو منظمة الأمم المتحدة بل كان من مؤسسي هذه المنظمات وواضعي مواثيقها، أكدت هذه الفقرة وحسمت الجدل بالاعتراف بالهوية العربية للبنان واضعا الحد للرغبة المسيحية بالابتعاد عن القومية و اللجوء للغرب وبالأخص فرنسا حيث ساهمت الدولة المنتدبة بزرع الثقافة من خلال جعل اللغة الفرنسية الثانية في الدولة حتى بات معظم العائلات المسيحية وغير المسيحية يعتبرون أن اللغة الفرنسية هي الأساس الدالة على التحضر والانفتاح على الغرب[٥٩].

ج- أما الفقرة ج. فقد ذكرت بشكل صريح طبيعة النظام اللبناني بأن "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة في طليعتها حرية الرأي والمعتقد وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل". أكد ت

[٥٩] إدمون رباط، **مقدمة الدستور اللبناني**، منشورات النهار، ٢٠٠٤، ص:٣٦.

هذه الفقرة على النظام البرلماني بشكل صريح فقد ذكرنا سابقا أن الدستور اللبناني قبل التعديل (١٩٢٦) كان يستنتج من مواده أن النظام برلماني إلا أنه بعد التعديل لم يعد هناك حاجة لذلك.

د- "الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية".

ه- "النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونه".

و-"النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة".

ز- "الإنماء المتوازن للمناطق ثقافيا واجتماعيا واقتصاديا ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام".

ح- "الغاء الطائفية السياسة هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية". ولعل هذه الفقرة الأكثر قدسية في التعديلات إذ أن مشكلة لبنان من الأساس هي الطائفية وكل الشعارات الرنانة التي تدعي أن الطائفية السياسية إذا ما استخدمت وفقا لاتفاق الطائف تعد عامل غنى للبنان، إلا أننا نرى أن تنوع الطوائف في لبنان يشكل تنوع ثقافي إيجابي ولكن على الصعيد السياسي أثبت فشله منذ قرون.

ط-"أرض لبنان واحدة لكل اللبنانيين، فلكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها ..."

ق-"لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك".

بالإضافة لهذه المبادئ نصت وثيقة الوفاق الوطني (اتفاق الطائف) على ضرورة:

١- بسط الدولة اللبنانية لسيادتها تدريجيا على امتداد حدودها الجغرافية، من خلال تشكيل حكومة وفاق وطني.

٢- تحرير لبنان من الاحتلال الإسرائيلي من خلال انسحاب القوات الاسرائيلية المحتلة من جنوب لبنان و بقاعه الغربي تطبيقا للقرار الدولي٤٢٥ الصادر في ١٩/٣/ ١٩٧٨والعودة لهدنة عام ١٩٤٩، ورفض التوقيع على سلام منفرد.

٣- الحفاظ على العلاقات المميزة بين سوريا ولبنان، ضمن حدود احترام سيادة واستقلال كل من البلدين.

بالإضافة إلى هذه المبادئ جرت تعديلات شملت السلطة التشريعية، وانشاء المجلس الدستوري وفقا للمادة ١٩ من الدستور.

<u>الفقرة الثانية:</u> أبرز التعديلات المتعلقة بالسلطة التشريعية

طالت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ السلطة التشريعية، فقبل هذا التعديل كانت سلطة رئيس الجمهورية هي المهيمنة على السلطتين التنفيذية والتشريعية، فتم وفقا لدستور الطائف تعزيز دور رئيس المجلس النيابي من خلال جعل ولايته ونائبه لأربع سنوات وهي ولاية المجلس. كما أشارت المادة ٢٤ من الدستور بعد التعديل، أنه لحين وضع قانون انتخاب خارج القيد الطائفي توزع المقاعد النيابية، بالتساوي بين المسلمين والمسيحيين، نسبيا بين طوائف كل من الفئتين ونسبيا بين المناطق. بالإضافة إلى تعديل قانون الانتخابات واعتبار الدائرة الانتخابية هي المحافظة، كما رفع عدد النواب إلى ١٠٨ نواب لضمان تمثيل عادل وشامل واستثنائيا تم تعيين نواب من قبل حكومة الوفاق الوطني لملء المراكز النيابية الشاغرة واليوم وصل العدد ل ١٢٨ نائب.

كما تم تحديد صلاحيات رئيس الجمهورية والحكومة في حل البرلمان، الأمر الذي أعطى السلطة التشريعية الحرية في ممارسة صلاحياتها مما أمن توازن بين السلطات، فحل المجلس النيابي

أصبح آلية معقدة تتطلب شروط محددة دستوريا في المواد: ٥٥-٦٥-٧٠. وبعد انتخاب اول مجلس لا طائفي يستحدث مجلس للشيوخ تكون مهمته اتخاذ القرارات المصيرية (وفقا للمادة ٢٢ من الدستور).

نصت أيضا هذه التعديلات على إنشاء مجلس دستوري، فذكرت المادة ١٩ "ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الرئاسية والنيابية..." يتألف هذا المجلس من عشرة أعضاء يعين نصفهم مجلس النواب ويعين مجلس الوزراء النصف الثاني، يتم اختيار أعضاء هذا المجلس من بين القضاة الذين مارسوا القضاء العدلي أو الإداري أو المالي مدة عشرين سنة على الأقل أو من بين الأساتذة الأصليين السابقين أو الحاليين في التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون عشرين سنة أو من المحامين الذين مارسوا المهنة عشرين سنة على الأقل[٦٠].

هذا بالنسبة للسلطة التشريعية والمجلس الدستوري فماذا بالنسبة للسلطة التنفيذية؟

الفقرة الثالثة: التعديلات المتعلقة بالسلطة التنفيذية.

لعل حصة الأسد من التعديلات الدستورية طالت السلطة التنفيذية أو الإجرائية، فأكثر ما تم مناقشته على طاولة الحوار الوطني هي صلاحيات رئيس الجمهورية حيث حددها الدستور حصرا في مواده فبعد أن كان المهيمن على السلطة الإجرائية وكانت مناطة به أصبح وفقا للمادة ١٧"تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء..."

[٦٠]النظام الداخلي للمجلس الدستوري، القانون ٢٤٣/٢٠٠٠.

وبالتالي حصر التعديل الأخير للدستور السلطة التنفيذية بالحكومة فهي المسؤولة أمام المجلس النيابي عن ممارسة صلاحياتها، وبعد أن كان رئيس الحكومة محدود الصلاحيات إن لم يكن كان مجردا، جاء الطائف لتوسيع هذه الصلاحيات وتكريسها في مواده الدستورية . وذلك من خلال إعطائه صلاحية ترؤس مجلس الوزراء، والاجتماع مع الوزراء منفردا، بالإضافة إلى الاشتراك مع رئيس الجمهورية بالتوقيع على جميع المراسيم، ما عدا مرسوم تكليفه، ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة. كما منح الدستور رئيس الحكومة الحق في إجراء استشارات نيابية لتشكيل الحكومة[٦١].

إن تحجيم رئيس الجمهورية لصلاحياته لم يقلل أبدا من دوره، بل جعله شريكا في الحكم إلى جانب الحكومة ورئيسا للدولة ككل ومؤسساتها، كما نص الدستور على عدم مسؤوليته وأن لا تبعة عليه إلا في حالتي الخيانة العظمى وخرق الدستور (المادة ٦٠ من الدستور).

لقد كرس اتفاق الطائف بشكل ما الطائفية السياسية في بعض مواده التي ورغم أنها نظمت التوزيع الطائفي بشكل متساوي بالنسبة للسلطة التنفيذية والتشريعية والوظائف الكبرى في الدولة إلا أنها أبقت عليها ، لكن يبقى الأمل موجود من خلال إقراره ضرورة إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية لكنها لم تتبق لحد اليوم. تجدر الإشارة إلى أن اتفاق الطائف لم يلبي طموحات جميع اللبنانيين.

كل هذه الأزمات التي عصفت بمؤسسات الدولة الدستورية، مرورا باتفاق الطائف أثرت كما لاحظنا بشكل كبير على السلطة التنفيذية شكلا وممارسة، فشكليا أصبحت السلطة الإجرائية مناطة بمجلس الوزراء، فبعد انتخاب رئيس جمهورية جديد أو مجلس نيابي يسمي رئيس

[٦١] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق،ص:١٤٣.

الجمهورية بعد استشارات نيابية ملزمة، رئيس الحكومة الذي بدوره يشكل الحكومة وفقا لاستشارات للكتل النيابة أيضا.

سوف نبحث في القسم الثاني بالتفصيل كل ما يتعلق بالسلطة الإجرائية من صلاحيات ومعوقات، من خلال ذكر بعض الأحداث التي واكبت حكومات ما بعد الطائف، محاولين إيجاد بعض الحلول، لحل المشكلات التي تعترض ممارستها لتلك الصلاحيات. كما سنعرض كيف تحولت مؤسسة مجلس الوزراء بعد الطائف إلى مؤسسة دستورية بصلاحيات أوسع، بالإضافة إلى تقييم علاقة كل من رأسي السلطة التنفيذية ببعض.

الفصل الثاني

السلطة التنفيذية بين النص والممارسة

تتألف السلطة التنفيذية executed authority، من عضوين مختلفين في وضعهما القانوني: عضو مستقر غير مسؤول وهو رئيس الدولة ملكا كان أم رئيس جمهورية، وعضو جماعي مسؤول وهو الحكومة goverment أو مجلس الوزراء، التي يرتبط بقاؤها بالسلطة التي انبثقت عنها حيث يرتبط بقاؤها بتمتعها بثقة البرلمان أو السلطة التشريعية، وهذا ما يسمى بثنائية السلطة التنفيذية[٦٢].

كان الدستور اللبناني قبل التعديل الأخير يستدل من بعض مواده أن النظام المعمول به برلماني، إلا أن إناطة السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية وعدم مسؤوليته كانت تعد خرقا واضحا لمبادئ هذا النظام، ولكن مع اتفاق الطائف أعاد هذا التعديل النظام السياسي اللبناني إلى كنف الأنظمة البرلمانية وذلك من خلال تعديل المادة ١٧ من الدستور ونقل السلطة الإجرائية من رئيس الجمهورية إلى مؤسسة مجلس الوزراء ذلك أن الكثير من صلاحيات رئيس الجمهورية أخضعت لموافقة الحكومة عليها[٦٣].

إلا أن موقع رئيس الجمهورية ما زال الموقع الأعلى في الدولة رمز وحدة الوطن وجزء من السلطة التنفيذية، عدد له الدستور صلاحياته التي سنفصلها لاحقا.

وبعد أن كان مجلس الوزراء مجردا من صلاحياته، ينفذ مقررات رئيس الجمهورية أصبح مؤسسة لها صلاحيات خاصة ونقلت إليها كافة أعمال السلطة التنفيذية فهي المسؤولة عن

---

[٦٢] زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، مرجع سابق، الجزء الثاني، ص:٦٥٩.

[٦٣] خالد الخير، الخير، **مداخلة عن طبيعة النظام السياسي في لبنان**، الفقرة الخامسة، المؤتمر السنوي الأول بعنوان صلاحيات رئيس الجمهورية بين النص الدستوري و الممارسة السياسية، مرجع سابق، ص:٨٢.

تطبيق القوانين وتنفيذ السياسة العامة للدولة، إلا أنه رغم هذه الصلاحيات ولأسباب سنوردها لاحقا أخفقت ولا زالت تخفق السلطة التنفيذية برأسيها وبالأخص مجلس الوزراء في ممارسة دورها الدستوري في البلاد. أكبر دليل الاستقالات المتتالية للحكومات ما بعد الطائف آخرها حكومة الرئيس حسان دياب الذي لم يستطع حل المشكلات الكبيرة في الدولة بعد بداية الحراك الشعبي في ١٧ تشرين ٢٠١٩.

سنعالج في هذا الفصل صلاحيات وموقع كل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وفقا للنصوص الدستورية (مبحث أول)، واقع السلطة التنفيذية واقتراحات لتخطي العقبات (مبحث ثان).

المبحث الأول: الصلاحيات الدستورية للسلطة التنفيذية

بعد وضع الدستور من قبل سلطة الانتداب سنة ١٩٢٦ جرت عدة تعديلات طالت بعض مواده وهذا بديهي إذ أن أي دستور حديث يعد في بداياته قيد التجربة ذلك أن النصوص الدستورية تختلف في الواقع العملي حيث تصطدم بعوائق لا يمكن التماسها نظريا، أبرز تلك التعديلات كانت مع الاستقلال اللبناني ١٩٤٣ إلا أن التعديل الأهم جرى بعد وثيقة الوفاق الوطني (الطائف) الذي طال الكثير من المواد على صعيد السلطات الثلاث، وحازت السلطة التنفيذية على حصة الأسد من تلك التعديلات.

وبما أن السلطة التنفيذية في النظام اللبناني هي جهاز ثنائي التركيبة، رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، سنبحث في المطلب الأول كيف تغير موقع رئيس الجمهورية من مستأثر بالسلطة التنفيذية إلى شريك فيها (مطلب أول) وتطور موقع مجلس الوزراء (مطلب ثاني).

المطلب الأول: رئيس الجمهورية.

نصت الفقرة الأولى من المادة ٤٩ من الدستور اللبناني على أن " رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة و رمز وحدة الوطن يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه..." وبالتالي أعطى الدستور السلطة الأعلى في البلاد لرئيس الجمهورية، كما حدد الدستور آلية انتخاب رئيس الجمهورية وتسلمه سدة الرئاسة بالإضافة إلى تحديد صلاحياته .

لذلك سنعالج كيفية انتخاب رئيس الجمهورية (فقرة أولى)، صلاحياته الدستورية (فقرة ثانية) ومسؤوليته (فقرة ثالثة).

<u>الفقرة الأولى:</u> انتخاب رئيس الجمهورية.

في لبنان و فقا لأحكام الدستور يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل هيئة خاصة هي مجلس النواب[٦٤] وتمر عملية الانتخاب بمرحلتين: مرحلة الدعوة ومرحلة الانتخاب.

أولا: مرحلة الدعوة

نصت المادة ٧٣ من الدستور على أنه: **"قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية، بمدة شهر على الأقل أو شهرين عل الأكثر يلتئم المجلس بناء على دعوة من رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد وإذا لم يدع المجلس لهذا الغرض فإنه يجتمع حكما في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس."**

يستفاد من نص هذه المادة أن رئيس المجلس النيابي إذا لم يوجه الدعوة خلال المدة المحددة يفقد حقه الدستوري في توجيه الدعوة حيث يلتئم المجلس تلقائيا في اليوم العاشر قبل انتهاء ولاية رئيس الجمهورية، أما في حال وجه الدعوة خلال المدة المذكورة ولم يستطع المجلس أن يلتئم لأي سبب (عدم اكتمال النصاب، أو أسباب أمنية) لا يفقد ذلك الحق[٦٥].

ثانيا: مرحلة الانتخاب

يقصد بمرحلة الانتخاب الجلسة التي يتم فيها انتخاب رئيس الجمهورية من قبل المجلس النيابي، فما هي الشروط التي يجب توفرها في المرشح لرئاسة الجمهورية وما هي النصاب المطلوبة لصحة انتخاب رئيس الجمهورية.

---

[٦٤] يوجد ٣ طرق في الأنظمة الديمقراطية لانتخاب رئيس الجمهورية: الانتخاب من قبل الشعب، الانتخاب على درجة واحدة أو درجتين و الانتخاب من قبل هيئة خاصة هي البرلمان.

[٦٥] محمد المجذوب، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني و أهم النظم السياسية المعاصرة في العالم**، ط٥، منشورات الحلبي، ٢٠١٨، ص: ٤٥٢.

١- **الشروط التي يجب توفرها في المرشح:** تنص الفقرة الثانية من المادة ٤٩ بعد التعديل (١٩٩٠) حيث أضيفت عبارة "و غير المانعة لأهلية الترشح" على أنه: " لا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزا على الشروط التي تؤهله للنيابة وغير المانعة لأهلية الترشح"، كما أضيفت الفقرة الثالثة نصت على: "كما أنه لا يجوز انتخاب القضاة و موظفي الفئة الأولى، وما يعادلها في جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة وسائر الأشخاص المعنويين في القانون العام، مدة قيامهم بوظيفتهم وخلال السنتين اللتين تليان تاريخ استقالتهم وانقطاعهم فعليا عن وظيفتهم أو تاريخ احالتهم على التقاعد".

إن الشروط التي أوردتها هذه المادة ارتبطت بالقوانين الانتخابية النيابية التي تصدر عن مجلس النواب عند الاستحقاق النيابي ووفقا لقانون الانتخابات الصدر في ٢٠١٧/٦/١٧ يقصد بأهلية الترشح، التي يمكن وصفها شروط إيجابية، هي أن يكون لبنانيا بلغ ٢٥ من العمر مقيدا في قائمة الناخبين، متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية[٦٦]، لا يجوز للمجنس الترشح إلا بعد انقضاء ١٠ سنوات على صدور مرسوم تجنيسه باستثناء المرأة الأجنبية المقترنة بلبناني[٦٧].

بالإضافة إلى هذه الشروط أوردت هذه المادة شروط متعلقة بالعمل الذي يمارسه المرشح حيث طالت شريحة واسعة من موظفي الدولة مانعة إياهم من الترشح أيا كان النطاق الجغرافي لممارسة وظيفتهم، وحتى لو توفرت فيهم شروط الأهلية[٦٨]، هذا بالإضافة إلى ما ورد في القانون الانتخابات الأخير الذي أوضح الأشخاص الذين لا يمكنهم الترشح وذلك في المواد ٨ و ٤٣.

[٦٦] المادة ٧ من القانون رقم ٢٠١٧/٤٤ منشور على الموقع الإلكتروني:
www.election.gov.lb
[٦٧] المادة الخامسة من نفس القانون، نفس المرجع.
[٦٨] وليد عبلا، **دراسات في القانون الدستوري اللبناني**، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٨، ص: ٣٣.

رغم أن الدستور قد منع انتخاب موظف أو عسكري إلا أن مجلس النواب كلما دعت الحاجة كان يلجأ إلى تعديل الدستور وينتخبهم بحجة أنه عمل قانوني صادر عن ممثلي الشعب، مثال أخير على ذلك انتخاب قائد الجيش الرئيس ميشال سليمان في ٢٠٠٨/٥/٢٥ و قبله العماد إميل لحود ١٩٩٨. بالإضافة إلى هذه الشروط وفقا لما هو متعارف عليه منذ أول رئيس جمهورية للبنان فإن موقع رئاسة الجمهورية هو من نصيب الطائفة المارونية المسيحية وهذا ما كرسه ميثاق ١٩٤٣ واستمر به اتفاق الطائف لغاية اليوم.

٢- **النصاب المطلوب لصحة الانتخابات:** نصت المادة ٤٩ من الدستور: "...ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى ويكتفى بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي..."

أوضحت هذه المادة كيفية انتخاب الرئيس إلا أنها كانت دائما عند كل استحقاق محط جدل واسع وذلك لناحية النصاب المطلوب لجلسة الانتخاب، فالسؤال الذي يطرح نفسه هل يقصد بغالبية الثلثين غالبية الحاضرين للجلسة أو غالبية من يؤلفون المجلس؟

بطريقة أخرى هل هذه الغالبية تحسب نسبة للنصاب العادي لجلسات مجلس النواب أي نصف زائد واحد؟

هناك رأيان:

الرأي الأول: بعض رجال القانون يرون أن المادة ٤٩ لم تحدد نصابا خاصة لجلسة انتخاب رئيس الجمهورية فيكون النصاب المطلوب لانعقاد الجلسة هو النصاب العادي المنصوص عنه في المادة ٣٤ وتحسب غالبية الثلثين في الدورة الأولى والغالبية المطلقة في الدورة الثانية من

عدد النواب الحاضرين[٦٩]. ففي مجلس النواب الحالي المؤلف من ١٢٨ نائبا، إذا افتتحت جلسة الاقتراع بحضور ٨٦ نائب، يعد فائزا من نال ثلثي الأصوات أي ٥٨ صوتا (إذا صوت الجميع)، وإذا لم ينل أحد ٥٨ صوتا اكتفي بالغالبية المطلقة في الدورات اللاحقة، أي ٤٤ صوتا. إلا أن الأستاذ أنور الخطيب الذي هو من أنصار هذا الرأي حذر من انتخاب الرئيس على هذا الأساس فبذلك يفوز الرئيس بعدد قليل من الأصوات فدعا بضرورة تعديل المادة ٤٩.

الرأي الثاني: يرى معظم الفقهاء ومنهم الدكتور ادمون رباط أن المادة ٤٩ هي مادة نصاب وبالتالي حددت هذه المادة النصاب الصحيح لانتخاب الرئيس وهو على أساس عدد النواب الذين يؤلفون المجلس وليس الحاضرين، ويفوز من نال ثلثي عدد الأصوات من النواب في الدورة الأولى (٨٦ صوتا)، أو الغالبية المطلقة من النواب في الدورة الثانية (٦٥ صوتا).

وهكذا يتم انتخاب رئيس الجمهورية لمدة ست سنوات[٧٠]، إلا أنه وفي بلد مثل لبنان جرت العادة عند توافق مصالح السياسيين، تعديل الدستور وذلك لتمديد أو تجديد ولاية الرئيس، يذكر أن الرئيس الياس الهراوي الذي انتخب عام ١٩٨٩، وبعد انتهاء ولايته عام ١٩٩٥ مدد له المجلس النيابي حتى انتهت مدة رئاسته عام ١٩٩٨. كما أن الرئيس إميل لحود الذي انتخب في ١٩٩٨ والذي كان من المفترض انتهاء ولايته في ٢٠٠٤ تم تعديل الدستور ومددت ولايته ٣ سنوات أي وبذلك انتهت ولايته عام ٢٠٠٧.

بعد انتخاب الرئيس الجديد يؤدي اليمين الدستورية أمام المجلس وفقا لنص المادة ٥٠ من الدستور:" أحلف بالله العظيم أني أحترم دستور الأمة اللبنانية وقوانينها وأحفظ استقلال الوطن

[٦٩] أنور الخطيب، المجموعة الدستورية، القسم الثاني، **دستور لبنان**، ط١، بيروت ١٩٧٠، ص: ١٠٦ و ما يليها.
[٧٠] المادة ٤٩ من الدستور اللبناني.

اللبناني وسلامة أراضيه"[٧١]. تجدر الإشارة أنه بتاريخ ٢٠١٦/١٠/٣١ اثر انتخاب الرئيس ميشال عون رئيسا للجمهورية وأثناء حلفه لليمين قال "أحلف باسم الله العظيم" بدل "أحلف بالله العظيم"، وبما أن هذه اليمين يجب التقيد بحرفيتها ولو أن المعنى نفسه تنبه رئيس المجلس النيابي نبيه بري لهذا الخطأ فقاطع الرئيس مصححا الخطأ فأعاد الرئيس اليمين بالصيغة الصحيحة[٧٢]. يعد هذا القسم بمثابة العهد على رئيس الجمهورية، لذلك هو مطالب بكل حرف جاء فيه، بصفته رئيس الدولة المسؤول عن الحفاظ على لبنان أرضا وشعبا.

الفقرة الثانية: صلاحيات رئيس الجمهورية.

لم يعد رئيس الجمهورية بعد الطائف يمارس صلاحيات السلطة التنفيذية فانتقلت هذه الصلاحيات إلى مجلس الوزراء، إلا أن الدستور احتفظ له بصلاحيات محددة و لكن لا يمارسها منفردا بل يشاركها مع الحكومة فتحمل إلى جانب توقيعه توقيع رئيس الحكومة والوزير المختص، ما عدا مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة. فتتنوع صلاحيات رئيس الجمهورية بين تشريعية وإدارية[٧٣].

أولا: في مجال الإدارة والعلاقات الخارجية (المواد: ٥٣- ٥٦- ٦٥)

١- تسمية الرئيس المكلف تشكيل الحكومة، بالتشاور مع رئيس مجلس النواب وفقا لاستشارات نيابية ملزمة يطلعه رسميا على نتائجها.

٢- إصدار مرسوم تسمية رئيس الحكومة منفردا.

٣- إصدار مرسوم تشكيل الحكومة بالاتفاق مع رئيسها.

---

[٧١] المادة ٥٠ من الستور اللبناني.

[٧٢] نقل مباشر عبر إذاعة LbCI في ٢٠١٦/١٠/٣١.

[٧٣] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق،ص:٣٣٤-٣٣٥.

٤- إصدار مراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم، بالاتفاق مع رئيس الحكومة.

٥- إصدار مرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة.

٦- إحالة مشاريع القوانين التي ترفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب.

٧- ترؤس مجلس الوزراء عندما يشاء، و إبداء رأيه في كل المواضيع المطروحة دون المشاركة في التصويت على القرارات.

٨- عرض أي أمر طارئ على مجلس الوزراء خارج جدول الأعمال.

٩- دعوة مجلس الوزراء إلى الاجتماع استثنائيا كلما رأى ضرورة لذلك بالاتفاق مع رئيس الحكومة.

١٠- إصدار المراسيم وطلب نشرها، مع حقه في الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار خلال ١٥ يوما من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية. وفي حال اصرار مجلس الوزراء على القرار، أو في حال انقضاء المهلة دون اصدار المرسوم أو إعادته، اعتبر المرسوم أو القرار نافذا حكما ووجب نشره.

١١- منح العفو الخاص بمرسوم يوقعه مع رئيس الحكومة ووزير العدل[٧٤].

١٢- منح الجنسية اللبنانية بمرسوم يوقعه مع رئيس الحكومة ووزير الداخلية والبلديات. آخر مرسوم تجنيس أصدره الرئيس ميشال عون في ٢٠١٨/٦/٨ مانحا الجنسية اللبنانية ل ٤٠٥ شخص من الجنسية السورية، العراقية، السودانية، الفلسطينية، اليمنية، سعودية ... و عدة دول أخرى عربية و أجنبية منها الأميركية و الفرنسية...[٧٥]

[٧٤] العفو الخاص يختلف عن العفو العام، فالعفو العام يصدر بقانون، متمتعا بقوة القضية المقضية، و يمكن أن يصدر قبل اصدار الحكم و في أي مرحلة من مراحل التحقيق، فيوقف الإجراءات، كما يزيل الصفة الجرمية عن الفعل المرتكب، أما العفو الخاص فيصدر بمرسوم و لا يمحو الصفة الجرمية بل يخفف العقوبة أو يحول دون تنفيذها. و قد صدرت عدة مراسيم عفو خاص بعد الطائف آخرها المرسوم رقم ٣٦٣٨، تاريخ ٢٠١٠/٣/٢٣.

[٧٥] مرسوم التجنيس، تقرير منشور في صحيفة الأخبار، في ٢٠١٨/٦/٨.

١٣- ترؤس المجلس الأعلى للدفاع وقيادة القوات المسلحة التي التخضع لسلطة مجلس الوزراء.

١٤- ترؤس الحفلات الرسمية، ومنح أوسمة الدولة، واعتماد السفراء وقبول اعتمادهم.

١٥- عقد المعاهدات وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة وموافقة الحكومة. ويقتضي هنا التمييز بين نوعين من المعاهدات، فالمعاهدات التي تتعلق بمالية الدولة والتي لا يجوز فسخها سنة فسنة والمعاهدات التجارية لا يمكن ابرامها إلا بموافقة مجلس النواب أما باقي المعاهدات التي بعد تفاوض رئيس الجمهورية بشأنها وموافقة مجلس الوزراء عليها يمكن عقدها دون موافقة المجلس إلا أن الحكومة ملزمة لاحقا باطلاع المجلس النيابي عليها.

ثانيا: في مجال التشريع

١- دعوة مجلس النواب إلى الانعقاد في دورات استثنائية، بالاتفاق مع رئيس الحكومة، ويتم ذلك بمرسوم يحدد افتتاح هذه الدورات، برنامجها وختامها. وعليه دعوة المجلس إلى مثل هذه العقود إذا طلبت الأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء المجلس ذلك(المادة ٣٣).

٢- توجيه رسائل إلى المجلس النيابي، عندما تقتضي الضرورة (الفقرة ١٠ المادة ٥٣) .

٣- تأجيل انعقاد مجلس النواب إلى أمد لا يتجاوز شهرا واحدا، وله أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد (المادة ٥٩).

٤- اصدار القوانين وطلب نشرها (المادة ٥٦) . وذلك ضمن المهل المحددة في الدستور وبعد موافقة المجلس النيابي عليها (خلال شهر من تاريخ إحالتها إلى الحكومة بالنسبة للقوانين العادية، وخمسة أيام بالنسبة للقوانين التي يقرر مجلس النواب أنها معجلة) كما ليس له الحق

في ادخال تعديل عليها أو اعفاء أحد من التقيد بأحكامها (المادة ٥١). و في حال انقضاء المهلة دون اصدار القانون أو إعادته اعتبر نافذا حكما ووجب نشره (المادة ٥٧) .

٥- اقتراح تعديل الدستور (المادة ٧٩).

٦- رد القوانين أو طلب إعادة النظر فيها خلال شهر من تاريخ تبليغ رئاسة الحكومة القانون الذي أقره مجلس النواب. ولا يجوز رفض طلبه وعندما يستعمل هذا الحق يصبح في حل من اصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانونا. و في حال انقضاء المهلة دون اصدار القانون أو إعادته يعتبر نافذا حكما ووجب نشره (المادة ٥٧).

٧- اصدار مراسيم تنفيذ القوانين المستعجلة بعد موافقة مجلس الوزراء. (المادة ٥٨) : كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلا بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوما من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبت به، أن يصدر مرسوما قاضيا بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء.

<u>الفقرة الثالثة:</u> ممارسة السلطة التنفيذية في حال شغور سدة الرئاسة

يحدث أحيانا إما بسبب الاستقالة، المرض أو الوفاة، أو الفشل في انتخاب خلف لرئيس الجمهورية[٧٦] أن تشغر الكرسي الرئاسي، الأمر الذي يؤثر على عمل السلطة التنفيذية خاصة أن قرارات مجلس الوزراء الموكل إليه مهام السلطة التنفيذية، تحمل توقيع رئيس الجمهورية، فالسؤال

[٧٦] قد يفشل أيضا مجلس النواب عند انتهاء ولاية رئيس الجمهورية في انتخاب رئيس للجمهورية و ذلك لعدة أسباب منها: عدم تمكن المجلس من الاجتماع أو الاستمرار في ذلك لأسباب أمنية أو عدم اكتمال النصاب أو أسباب مزاجية، اجتماع المجلس و عم الاتفاق على انخاب مرشح معين، إجراء العملية الانتخابية و عدم فوز أي من المرشحين.

الذي يطرح نفسه كيف تعد قرارات مجلس الوزراء نافذة في حال شغور سدة الرئاسة؟ وهل يتحمل رئيس الجمهورية أي مسؤولية وفقا لأحكام الدستور؟

أولا: اتخاذ القرارات حال شغور سدة الرئاسة

لا شك أن شغور موقع رئاسة الجمهورية يحدث خللا في التركيبة الطائفية للسلطة في نظام طائفي كما النظام في لبنان و تشكو منه بصورة خاصة الطائفة المارونية في لبنان كون رئاسة الجمهورية تعود حصرا للطائفة المارونية، كما أن الدستور اللبناني لم ينظم بالتفصيل آلية العمل الدستورية في حال الشغور لمدة طويلة [٧٧]، فاكتفت المادة ٦٢ المعدلة عام ١٩٩٠ بالنص على أنه: " في حال شغور سدة الرئاسة لأي علة كانت تناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء". وذلك لحين انتخاب رئيس جديد.

وهذا ما استند إليه رئيس الحكومة فؤاد السنيورة التي تشكلت في عهد الرئيس إميل لحود (١٩٩٨/١١/٢٤- ٢٠٠٧/١١/٢٣) حيث وفقا لمبدأ استمرارية الدولة والحياة الدستورية بعد انتهاء عهد الرئيس لحود، استمرت هذه الحكومة بممارسة السلطة التنفيذية وذلك بإصدار قراراتها بأكثرية الثلثين دون استخدام صيغة الإجماع، كما أن رئيس الحكومة تمام سلام الذي شكل الحكومة في ٢٠١٤/٢/١٥ في عهد الرئيس ميشال سليمان (٢٠٠٨/٥/٢٥- ٢٠١٤/٥/٢٤) و بعد انتهاء ولاية الرئيس سليمان وفشل مجلس النواب في انتخاب خلف لغاية ٢٠١٦، اعتمد آلية توافق إلزامية لكل وزراء الحكومة إلا أن الرئيس نبيه بري نصحه باعتماد

[٧٧] محمد المجذوب، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني و أهم النظم السياسية المعاصرة في العالم**، ط٥، مرجع سابق، ص: ٤٥٨.

صيغة أكثر مرونة كالنصف زائد واحد في القضايا العادية أو أكثرية الثلثين في المواضيع الأكثر أهمية أسوة بحكومة الرئيس السنيورة[٧٨].

كما أن المادة ٧٤ نصت على أنه: " إذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو سبب آخر فلأجل انتخاب الخلف يجتمع المجلس فورا بحكم القانون، وإذا اتفق حصول خلاء الرئاسة حال وجود مجلس النواب منحلا تدعى الهيئات الانتخابية دون إبطاء ويجتمع المجلس بحكم القانون حال الفراغ من الأعمال الانتخابية." ولا ينتخب الخلف لإكمال ولاية سلفه بل لولاية جديدة أي ٦ سنوات.

وفقا للمادة ٧٥ من الدستور فالمجلس الملتئم لانتخاب رئيس للجمهورية يعد هيئة انتخابية لا اشتراعية وبالتالي عليه انتخاب رئيس دون الشروع بأي عمل آخر. إلا أن الرئيس بري رفض هذا المبدأ كون لا يجوز تعطيل العمل التشريعي لمجلس النواب إذ يعتبر أم المؤسسات الدستورية. وبالتالي يجوز للبرلمان عقد جلسات عمل تشريعية وإقرار القوانين.

وعلى نفس مبدأ عدم الشغور الدستوري يمكن حتى لحكومة تصريف الأعمال استلام هذه المهام في حالة الشغور الرئاسي وفقا للمادة ٦٢ من الدستور.

ثانيا: مسؤولية رئيس الجمهورية

وفقا لمبادئ الأنظمة البرلمانية ومبدأ ثنائية السلطة التنفيذية فإن رئيس الجمهورية سواء كان ملكا أم رئيس جمهورية دوره رمزي ومركزه شرفي فهو غير مسؤول عن تصرفاته وأقواله أثناء قيامه بوظيفته، وهذا ما أقره الدستور اللبناني في الفقرة الأولى من المادة ٦٠، ذلك أن الجهة المسؤولة هو مجلس الوزراء كونه يتمتع بالسلطة الفعلية في اتخاذ القرار وتنفيذ سياسة الدولة.

---

[٧٨]عماد مرمل، نقلا عن رئيس مجلس النواب، مقال منشور في صحيفة السفير، ٢٠١٤/٩/١٦.

فهو يتمتع بحصانة سياسية ما خلا حالتي الخيانة العظمى وخرق الدستور أو ارتكابه جرم جزائي، إلا أنه في هذه الأحوال هناك آلية خاصة لاتهامه ومحاكمته من قبل المجلس النيابي[٧٩].

إلا أننا نرى عدم مسؤولية رئيس الجمهورية أمام المجلس النيابي أسوة بالحكومة، هو مبدأ غير عادل، كون وفي النظام اللبناني، يتشارك رئيس الجمهورية مع رئيس الحكومة تسمية الوزراء. وبالتالي يعد مسؤولا نسبيا عن أعمال هذه الحكومة، بالإضافة إلى أنه بات يتمتع بحصة من الوزراء في الحكومة تمكنه في بعض الأحيان من عرقلة قرارات مجلس الوزراء لعلة النصاب.

المطلب الثاني: مجلس الوزراء

بعد التعديلات الدستورية عام ١٩٩٠ انتقلت صلاحيات السلطة التنفيذية من يد رئيس الجمهورية إلى مؤسسة مجلس الوزراء التي تتألف من رئيس المجلس من جهة ومجموع الوزراء من جهة أخرى، حيث أصبح مجلس الوزراء مؤسسة قائمة بذاتها[٨٠].

هناك عدة نماذج في النظم البرلمانية تحدد آلية تولي رئاسة الحكومة أو الوزارة، أما بالنسبة للنظام اللبناني يستفاد من مواد الدستور أن سلطة اختيار من يتولى رئاسة الحكومة هي مشتركة بين رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية، فرغم أن الدستور اللبناني كان صريحا بشأن الجهة المخولة تسمية رئيس الحكومة المكلف (رئيس الجمهورية) إلا أنها ألزمته قبل ذلك باستشارات نيابية يطلع رئيس مجلس النواب رسميا على نتائجها.

---

[٧٩] راجع المواد ٦٠، ٧٠، ٧١، ٨٠ من الدستور اللبناني.

[٨٠] قبلان عبد المنعم قبلان، **السلطتان التشريعية و التنفيذية في لبنان في ضوء اتفاق الطائف**، أطروحة دكتوراه، الجامعة اللبنانية كلية الحقوق و العلوم السياسية و الإدارية الفرع الأول، إشراف د. غسان بدر الدين، بيروت، ٢٠٠٣، ص: ٢٣٢.

سنعالج في هذا المطلب آلية تكليف رئيس الحكومة ومن ثم تشكيل الحكومة واختيار الوزراء (فقرة أولى) صلاحيات مجلس الوزراء (فقرة ثانية) استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة (فقرة ثالثة).

<u>الفقرة الأولى:</u> <u>تأليف الحكومة</u>

يمر تشكيل الحكومة اللبنانية بثلاث مراحل: المرحلة الأولى تسمية الرئيس المكلف والمرحلة الثانية تشكيل الحكومة أي اختيار الوزراء، والمرحلة الأخيرة البيان الوزاري ونيل الثقة.

أولا: تسمية الرئيس المكلف

قبل التعديل الأخير كان رئيس الجمهورية ينفرد بتسمية الرئيس المكلف إلا أنه بعد اتفاق الطائف نصت المادة ٥٣ من الدستور في فقرتها الثانية على أن: " يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استنادا إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسميا على نتائجها". وبالتالي قيدت هذه المادة حرية رئيس الجمهورية في اختيار الرئيس المكلف من خلال إلزامه بإجراء استشارات مع النواب والكتل البرلمانية بالإضافة إلى تشاوره مع رئيس مجلس النواب، فأصبح اختيار الرئيس المكلف صلاحية مشتركة بين رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية.

يرى فريق سياسي أن رئيس الجمهورية ملزم بإجراء الاستشارات النيابية إلا أنه غير ملزم بتلك النتيجة على مبدأ انه ليس صندوق اقتراع، أما الفريق الآخر يعتبر أن الدستور لو لم يلزم الرئيس بتلك النتائج لما ذكر في صياغته صفة الإلزام وهي الوحيدة في المادة ٥٣ وكان النص اكتفى

بقول " اجراء استشارات "وليس "الاستشارات الملزمة"[81]، يستنتج وبالتالي على رئيس الجمهورية أن يراعي عند تسمية الرئيس المكلف رأي الأكثرية النيابية وهذا ينسجم مع منطق تسهيل العمليتين اللاحقتين، التشكيل ونيل الثقة.

بعد انهاء الاستشارات يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف وذلك بمرسوم يصدره منفردا (المادة ٥٣). وعلى المرشح لرئاسة الحكومة بالإضافة إلى تمتعه بالشروط التي تؤهله للنيابة (المادة ٦٦) قضى العرف السائد منذ ميثاق ١٩٤٣ أن يكون رئيس الحكومة من الطائفة السنية واستمر ذلك إلى ما بعد الطائف وذلك بعد تقاسم الرئاسات الثلاث على أساس طائفي، وبالتالي على رئيس الحكومة المكلف أن يتمتع بأكثرية داعمة من طائفته حيث يعتبر الممثل الأقوى لطائفته وهذا ما لم يوفق فيه الرئيس حسان دياب الذي كلفه الرئيس ميشال عون في ٢٠١٩/١٢/١٩ تشكيل الحكومة، بعد استقالة حكومة الرئيس سعد الدين الحريري بعد أحداث حركة ١٧ تشرين والمطالبة الشعبية لاستقالة الحكومة عقب احتجاجات على الطبقة السياسية الفاسدة طالت جميع المناطق اللبنانية وبالأخص بيروت وطرابلس، حيث اعتبر البعض أن الرئيس دياب غير مؤهل ترؤس الحكومة إذ لم يكن يحظى بدعم أبناء طائفته من النواب، فنال ٦٩ صوتا مقابل ١٣ صوت للسفير السابق نواف سلام أما من لم يسمو أحد بلغ عددهم ٤٢ نائبا هم نواب تيار المستقبل وكتلة الرئيس نجيب ميقاتي والرئيس السابق تمام سلام... وبالتالي ينظر للرئيس دياب أنه جاء بأصوات فريق ٨ آذار[82].

---

[81] محمد المجذوب، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني و أهم النظم السياسية المعاصرة في العالم**، ط٥، مرجع سابق، ص: ٥٠٦.

[82] تكليف الرئيس حسان دياب، مقال منشور في جريدة الأخبار، ٢٠١٩/١٢/١٩.

ثانيا: تشكيل الحكومة

بعد تسمية الرئيس المكلف يجري هو بدوره وفقا للمادة ٦٤ من الدستور الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم التشكيل. ذكرنا سابقا بضرورة تمتع رئيس الحكومة بنوع من الإجماع النيابي فبذلك تسهل عليه مهمة اختيار الوزراء الذين سيؤلفون الحكومة، إذ أن هذه المرحلة هي من أصعب المراحل على الرئيس المكلف الذي عليه مراعاة رغبات كل الكتل النيابية والأحزاب السياسية، ونظرا للتنوع والمزاجية السياسية اللبنانية بالإضافة إلى تمسك البعض بوزارات معينة دون الأخرى يجعل هذه المهمة أشبه بالانتحارية.

الأمر الذي حصل مع الرئيس المكلف مصطفى أديب حيث بعد فشله في حل العقد والعقبات التي واجهته مع الكتل النيابية والسياسية، قدم اعتذاره عن التشكيل من قصر بعبدا في ٢٠٢٠/٩/٢٧[٨٣].

توزع الوزارات على أساس طائفي مذهبي، ووفقا للعرف السائد بعد ١٩٩٠ أصبحت بعض الوزارات حكرا على طوائف معينة ضاربين بعرض الحائط مبدأ المداورة في تولي الوزارات.

رغم أن الدستور وفقا للمادة ٦٤ أعطى الرئيس المكلف السلطة في تشكيل الحكومة إلا أنه وفقا للنظام البرلماني القائم على المسؤولية الوزارية، قيده في اختيار وزراء تؤيدهم الأكثرية النيابية[٨٤]، فاختيار الوزراء خلافا لرغبة تلك الأغلبية قد يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة فيضطر عندها إلى الاعتذار عن التشكيل.

---

[٨٣] اعتذار أديب عن تشكيل الحكومة، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.bbc.com آخر زيارة للموقع في: ٢٠٢٠/١٠/١٠.

[٨٤] أحمد سعيفان، **الأنظمة السياسية و المبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)**، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص: ٤٤٠-٤٤١.

ليس لرئيس الجمهورية أن يفرض على الرئيس المكلف اختيار أسماء معينة ضمن التشكيلة الوزارية، إلا أنه وفقا للدستور الذي ينص على أن الرئيس المكلف يسمي الوزراء بالاتفاق مع رئيس الجمهورية (المادة ٦٤)، بالإضافة إلى أن مرسوم التشكيل يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة (المادة ٥٣). لا يمكن إجبار رئيس الجمهورية إذا لم يقتنع بالأسماء على التوقيع، فلم يعالج الدستور تلك المعضلة كما لم يذكر أن لرئيس الجمهورية أن يرفض التوقيع، فاستنادا لمبدأ المسؤولية الوزارية، لا يمكن اجبار الرئيس المكلف على العمل مع وزراء لا يرغب بهم. فإذا ما رفض رئيس الجمهورية تعيين وزير معين يمكن أن يعرض ذلك على الرئيس المكلف، الذي بدوره له حرية اختيار البديل، وعلى رئيس الجمهورية عندها القبول بالأسماء التي يرفعها الرئيس المكلف إليه، إذا أصر الرئيس على الرفض يمكن أن يؤدي ذلك إلى اعتذار الرئيس المكلف عن التشكيل أيضا، كما جرى مع الرئيس رفيق الحريري في حكومته الثالثة سنة ١٩٩٨.

تعد مشاركة رئيس الجمهورية رئيس الحكومة، تأليف الحكومة من الإشكاليات التي تثار عند تأليف كل حكومة، رغم وضوح النص لهذه الجهة. فالبعض يرى أن رئيس الحكومة هو من يشكل الحكومة، وليس رئيس الجمهورية بالتشاور معه، وبالتالي ليس على رئيس الجمهورية التدخل نهائيا في عملية اختيار الوزراء. يستند أصحاب هذا الرأي ومنهم الوزير السابق سمير الجسر، فيقول أن رئيس الحكومة هو من يتحمل وزر التأليف وأن المجلس النيابي يطرح الثقة بالحكومة وليس رئيس الجمهورية، الأمر الذي يستدعي تحمل رئيس الجمهورية المسؤولية في حال المشاركة بالتأليف. وبما أن لا مسؤولية على رئيس الجمهورية بالتالي ليس له الحق في التدخل بالتشكيل وذلك على مبدأ المشاركة في الربح والخسارة[٨٥].

---

[٨٥] سمير الجسر، رئيس الجمهورية هو من يؤلف وليس رئيس الجمهورية، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.lebanon24.com آخر زيارة للموقع في: ٢٠٢١/٥/٢٤.

أما الوزير السابق زياد بارود وهو من الرأي المعاكس يؤكد أن الدستور واضح لجهة مشاركة رئيس الجمهورية في عملية تشكيل الحكومة، مستندا بذلك على صراحة الفقرة الرابعة من المادة ٥٣ من الدستور التي أعطت رئيس الجمهورية صلاحية أن يصدر بالاتفاق مع رئيس الحكومة مرسوم تشكيل الحكومة. هذا يعني أن كل من الرئيسين يتفق مع الآخر الانضاج التشكيلة الحكومية دون تفرد أحدهم بذلك[٨٦].

إن العقدة اليوم بين رئيس الجمهورية الحالي ميشال عون ورئيس الحكومة المكلف سعد الحريري قائمة بسبب صلاحية كل منهم في التأليف، فبعد مرور أكثر من ستة أشهر على تكليفه، فشل الرئيس الحريري في تأليف الحكومة. إلا أن كل من الرئيسين يحمل الرئيس الآخر المسؤولية، فرئيس الحكومة في آخر اجتماع له يقول أن ليس من حق رئيس الجمهورية التدخل في التشكيل. في المقابل يرمي رئيس الجمهورية المسؤولية على رئيس الحكومة، مشيرا على أن رئيس الجمهورية شريك فعلي في تشكيل الحكومة[٨٧].

نرى أن المشكلة الحالية هي مشكلة علاقة كل من الرئيسين ببعض، فالمشكلة سياسية أكثر من دستورية، من هنا يظهر لنا أهمية التوافق فيما بينهم، وهذا نتيجة الخصوصية التوافقية التي يعاني منها النظام السياسي اللبناني، بسبب خصائص المجتمع اللبناني المقسم طائفيا ومناطقيا، بالإضافة إلى ضعف الأحزاب السياسية العابرة للطوائف. الأمر الذي يستدعي توافق طائفي بين كافة مكونات المجتمع اللبناني[٨٨].

---

[٨٦] روزيت الفاضل، صلاحيات رئيس الجمهورية في تشكيل الحكومة، جريدة النهار، ٢٠٢١/١/١٤.
[٨٧] فشل الاتفاق على تشكيل الحكومة، مقال منشور على الموقع الالكتروني:
www.independent.com آخر زيارة للموقع: ٢٠٢١/٦/١.
[٨٨] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق،ص:١٥٨.

إن الدخول في متاهات كيل الاتهامات لن تؤدي إلى حل الأزمة اللبنانية، فالحل القريب اليوم وبعكس حالات الاضطراب السياسي هو أن يقوم كل منهم بدوره الدستوري بإيجابية، فيمكن أن يلعب رئيس الجمهورية دور الحكم ويساهم بتسهيل عملية التشكيل من خلال تمهيد الطريق للرئيس المكلف وتقريب وجهات النظر بينه وبين الكتل النيابية واقتراح بعض الأسماء التي تدعم التشكيلة الحكومية. فلابد إذن من الحوار والوصول لصيغة مشتركة بين الطرفين، وذلك لحين تعديل الدستور، إذ أن الدستور واضح لجهة حق رئيس الجمهورية مشاركة رئيس الحكومة في عملية التأليف. ولكن هذا لا ينسجم مع مبدأ المسؤولية، وبالتالي هناك ضرورة إما لتحويل النظام إلى شبه رئاسي، أو جعل عملية التأليف محصورة برئيس الحكومة.

بعد الانتهاء من اختيار الأسماء التي ستؤلف الحكومة بالاتفاق مع رئيس الجمهورية يصدر رئيس الجمهورية مرسوم التشكيل ممهورا بتوقيعه وتوقيع رئيس الحكومة، ليس هناك عدد محدد من الوزارات تتشكل منها الحكومة إلا أن الوزارات تنشأ أو تلغى بقانون. وتوزع الحقائب الوزارية على الوزراء فيتسلم كل وزير حقيبة واحدة، ة أحيانا يتسلم أكثر من حقيبة وذلك عندما تستدعي الظروف تشكيل حكومة مصغرة تكون حكومة تطلق عليها حكومة إنقاذية وذلك في الأزمات السياسية والاقتصادية مثل حكومة حسان دياب التي تشكلت بداية العام ٢٠٢٠ وتألفت من ٢٠ وزيرا.

تجدر الإشارة إلى أن هناك فئة من الوزراء هم وزراء دولة أي بلا حقيبة وينقسمون إلى نوعين: وزراء دولة توكل إليهم مهام إدارية متخصصة ومحدودة، ووزراء دولة دون أي مهام إدارية

وتكون مهمتهم استشارية فقط وذلك لتعزيز الحكومة بمؤهلات خاصة أو ارضاء الأطراف السياسية أو لتحقيق التوازن الطائفي أو المناطقي[٨٩].

وجرت العادة عند تأليف الحكومات بروز عقدة الوزارات السيادية والتي في حلها سرعان ما تتشكل الحكومة، وباختصار الوزارات السيادية بالمفهوم السياسي اللبناني هي تلك الوزارات " الدسمة" التي تتميز بتأمين الخدمات الانتخابية وهي وزارة الداخلية والبلديات، الدفاع، الخارجية، المالية، الاتصالات والعدل ، حيث أصبحت في كل مرة تدور المناوشات حول من سيفوز بهذه الوزارات حتى أصبحت توزع بشكل طائفي وبات هذا الأمر عرفا، وبالتالي بات كل فريق سياسي يسعى للحصول على إحدى الوزارات الدسمة التي تؤمن له قاعدة شعبية كبيرة وامكانية الاستثمار فيها، فيضعون شروطا مسبقة لتسهيل عملية التشكيل للحصول على هذه الوزارة أو تلك. والغريب أن المنطق الدستوري السليم يرفض بشكل قاطع هذا التمييز بين وزارات عادية وسيادية، حيث لا فرق بين وزارة وأخرى إلا بعملها وتطورها وقدرتها على خدمة الوطن والمواطن[٩٠].

يمكن أن نتساءل هنا هل هناك **مهلة زمنية لتشكيل الحكومة؟**

لم تقيد المادة ٦٤ من الدستور الرئيس المكلف بأي مهلة زمنية لتشكيل الحكومة، ولم تعط رئيس الجمهورية أيضا ولا حتى المؤسسات الدستورية صلاحية سحب التكليف المبني على إرادة النواب. يرى البعض أن المشرع لم يشأ إرباك الرئيس المكلف بوقت معين، ربما لعلمه مسبقا صعوبة هذه العملية التي غالبا ما تمتد لأشهر، وتمتد معها معاناة الإدارات والمؤسسات والمرافق العامة. إلا أن الإشكالية تكمن عند عدم اتفاق رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة على صيغة

---

[٨٩]محمد المجذوب، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني و أهم النظم السياسية المعاصرة في العالم**، ط٥، مرجع سابق، ص: ٤٩٨.

[٩٠]اندريه قصاص، وزارات سيادية و أخرى خدماتية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.lebanon24.com في ٢٠١٨/٥/٢٤ آخر زيارة للموقع في:٢٠٢٠/١٠/٢٠.

معينة للتشكيلة الحكومية، ماهي نتيجة غياب نص واضح وصريح يساهم في تسريع عملية التشكيل لما للفراغ من أضرار على مرافق الدولة[٩١]؟

إن الهدف الرئيسي من تشكيل الحكومة هو الحفاظ على مؤسسات الدولة، واستمرار عجلة الحياة السياسية، لذلك لا بد من عدم المماطلة والتسويف. وبما أن لبنان بلد الأزمات السياسية والاقتصادية، لا يمكن الرهان بعد التجربة على تحمل السياسيين مسؤولياتهم تجاه الوطن والمواطن. إذن لا بد من تعديل الدستور وحصر تأليف الحكومة بمهلة زمنية محددة أسوة بالمهلة المحددة لوضع البيان الوزاري،

إضافة لما سبق ظهرت بدعة جديدة في المشهد اللبناني وهي **التأليف قبل التكليف**، ويقصد بها معرفة الأجواء التي على أساسها ستتشكل الحكومة والعلم ببعض التفاصيل عن استلام الحصص الوزارية وذلك قبل تسمية الرئيس المكلف، فالمعلوم أن رئيس الجمهورية الذي يسمي الرئيس المكلف وفق استشارات نيابية ملزمة غير ملزم بمهلة زمنية محددة، وبالتالي يلجأ لهذه الحيلة من خلال تأجيل موعد الاستشارات وهو الأمر غير مبرر دستوريا فهو مخالف له ويعود بالضرر على المصلحة العامة خاصة في الأوضاع الصعبة التي نعيشها، فلا يجوز بأي حال فراغ السلطة التنفيذية حتى لو وجدت حكومة تصريف أعمال[٩٢].

ثالثا: البيان الوزاري ونيل الثقة

بعد تشكيل الحكومة وإصدار مرسومها، تنكب الحكومة على العمل على بيانها الوزاري، تعد هذه المرحلة حساسة جدا ذلك أنه وفقا للخطة التي يتضمنها البيان الذي يتلوه رئيس الحكومة

---

[٩١] هاني إبراهيم، مهلة تأليف الحكومة، موقع العهد الإخباري، ٢٠٢١/٢/١، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.ahahdnews.com.lb آخر زيارة للموقع في: ٢٠٢١/٦/١.

[٩٢] التأليف قبل التكليف، مقال منشور في جريدة الشرق، في ٢٠٢٠/١٠/٢٠.

أمام البرلمان في مهلة ثلاثين (المادة ٦٤) يوم من تاريخ صدور مرسوم التشكيل، عارضا من خلاله الخطة السياسية والاقتصادية التي ستسير بها الحكومة أثناء توليها صلاحياتها، وعليه يمنح المجلس ثقته للحكومة، و تعد منذ نسلها الثقة حكومة شرعية لها الحق الكامل في مباشرة العمل بكامل حقوقها التي منحها إياها الدستور، أما في حال عدم نيلها الثقة تتحول إلى حكومة تصريف أعمال لحين تشكيل حكومة جديدة.

إن صياغة البيان الوزاري تتم عبر تشكيل لجنة تسمى لجنة صياغة البيان الوزاري، تتألف من عدد من الوزراء الذين تتشكل منهم الحكومة ويتم اختيارهم لكونهم يمثلون من خلال حقائبهم العناوين العريضة للبيان الوزاري، أو بناء على الاقتراحات التي يقدمونها، تجتمع هذه اللجنة عدة مرات خلال المهلة الدستورية أي ثلاثين يوم[٩٣] لإنجاز البيان الوزاري.

تستوقفنا مهلة الثلاثين يوم التي نصت عليها المادة ٦٤، فهل هي مهلة "حث" أي لتحفيز مجلس الوزراء على عدم التأخير في البيان أم أنها مهلة "اسقاط" أي بانتهائها وعدم انجاز هذه المهمة تصبح حكومة مستقيلة؟

هناك رأيان الأول يرى أنها مهلة حث، فلو كانت مهلة اسقاط لذكرت ضمن الحالات التي عددتها حصرا المادة ٦٩ والتي على أساس توفر احداها تكون الحكومة مستقيلة. أما بعض رجال القانون ومنهم النائب السابق حسن الرفاعي، يرى أنها مهلة اسقاط[٩٤].

وقد أثيرت هذه المسألة عندما شارفت مهلة الثلاثين يوم على الانتهاء و لم تتمكن حكومة الرئيس تمام سلام ٢٠١٤/٢/١٥ من انجاز بيانها الوزاري، وذلك بسبب احتدام الخلاف بين

---

[٩٣] تبدأ هذه المهلة من تاريخ صدور مرسوم تشكيل الحكومة وتنتهي مع انجاز الحكومة بيانها واقراره وإحالته لمجلس النواب وبالتالي لا تدخل مهلة مناقشة البيان الوزاري أمام مجاس النواب ضمن المهلة.
[٩٤] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق،ص:٣٥٥.

الوزراء وعدم اتفاقهم على مسألة النأي بالنفس عن الأحداث السورية (اعلان بعبدا) وسلاح حزب الله، الأمر الذي دفع بعض الوزراء للتحفظ على بعض بنود البيان الوزاري. من هنا تطرح مسألة مدى أحقية الوزراء في التحفظ على بعض البنود في البيان الوزاري، سيما أن مبدأ التضامن الوزاري في النظام البرلماني (المادة ٦٦) يفرض عكس ذلك[٩٥].

من وجهة نظرنا وانطلاقا من أن المشرع لم يحدد مهلة زمنية لتأليف الحكومة، نرى أن هذه المهلة مهلة اسقاط وليس حث. إن الدستور يحتوي على ثغرات عدة وبعض المواد منه يشوبها الغموض، لذلك لا نرى أن المشرع عندما حدد هذه المهلة قد وضعها على سبيل التشجيع مثلا. لا بد من العودة للأصول الدستورية، وعدم الالتفاف حول النصوص القانونية لتصبح على قياس فشل السياسيين في إدارة البلاد، وإلا فلتحذف هذه المادة أو تعدل.

بعد انتهاء صياغة البيان الوزاري يتلوه رئيس الحكومة أمام مجلس النواب وعلى أساسه تنال حكومته ثقة البرلمان بغالبية الأصوات، وإلا تصبح في وضع حكومة تصريف أعمال.

<u>الفقرة الثانية</u>: صلاحيات الحكومة

يعتبر أهم ما حمله اتفاق الطائف من تعديلات دستورية هو تقنين صلاحيات رئيس الجمهورية الذي كان المتحكم الرئيسي في السلطة التنفيذية، ونقلها لمؤسسة مجلس الوزراء، وبالتالي نلاحظ كيف تغيرت صلاحيات رئيس الحكومة ومجلس الوزراء مجتمعا.

[٩٥]سعيد مالك، الثقة و دور النواب، مقال منشور في جريدة الجمهورية، في ٢٠٢٠/٨/٦.

أولا: صلاحيات رئيس الحكومة

حدد الدستور ونظم صلاحيات رئيس الحكومة ضمن التركيبة السياسية وبالأخص في السلطة التنفيذية فبعد أن كان مهمشا أو ما يسمى باش كاتب في عصر هيمنة رئيس الجمهورية حددت له المادة ٦٤ بعد الطائف كيانه مناطة به اختصاصات معينة:

١- تمثيل الحكومة والتكلم باسمها، وتحمل مسؤولية تنفيذ السياسة العامة التي تضعها الحكومة. فهو يمثل الحكومة رسميا، محليا ودوليا.

٢- رئاسة مجلس الوزراء، ونيابة رئاسة المجلس الأعلى للدفاع.

٣- إجراء استشارات نيابية لتشكيل الحكومة وتوقيع مرسوم التشكيل مع رئيس الجمهورية.

٤- طرح سياسة الحكومة العامة أمام مجلس النواب.

٥- توقيع المراسيم مع رئيس الجمهورية ما عدا مرسوم تسميته رئيسا ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة.

٦- توقيع مرسوم الدعوة لفتح دورة استثنائية، ومراسيم إصار القوانين، وطلب إعادة النظر فيها.

٧- دعوة مجلس الوزراء للانعقاد ووضع جدول أعماله وإطلاع رئيس الجمهورية مسبقا على المواضيع التي يتضمنها وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث. حيث لا يمكن أن يلتئم المجلس دون موافقته.

٨- متابعة أعمال الإدارات ة المؤسسات العامة والتنسيق بين الوزراء وإعطاء التوجيهات لضمان حسن سير العمل.

٩- عقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة وبحضور الوزير المختص.

إن إعطاء رئيس الحكومة حق دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد ووضع جدول أعماله، تعد من الصلاحيات الهامة والخطيرة فبعد أن كانت هذه الصلاحية بيد رئيس الجمهورية، جعلت بانتقالها لرئيس مجلس الوزراء، رئيس المجلس المرجع الأول والأخير في دعوة المجلس للانعقاد. بالإضافة إلى ترؤس رئيس الحكومة مجلس الوزراء إلا إذا رغب رئيس الجمهورية بحضور الجلسة ولكن دون المشاركة في التصويت، الأمر الذي زاد من معنويات الوزراء وجعل مجلس الوزراء مؤسسة دستورية مستقلة، ومن رئيس الحكومة شريك فعلي في السلطة التنفيذية والحياة السياسية[٩٦].

كما أن رئيس الحكومة غير ملزم بدعوة مجلس الوزراء للانعقاد حتى لو طلبت منه أكثرية أعضاء مجلس الوزراء، وهو يحدد جدول الأعمال مع ما تتضمنه من صلاحيات استنسابية في عرض أو عدم عرض ما يرده من الوزراء على جلسة مجلس الوزراء[٩٧].

رغم هذه الصلاحيات الواسعة إلا أن النائب السابق حسن الرفاعي يرى أن اتفاق الطائف أنقص من صلاحيات رئيس الحكومة، حيث كان قبل الطائف يحق له استدعاء أي موظف لقضية ما، أصبح بعد الطائف لا يستطيع ذلك إلا إذا حضر معه الوزير المختص. وكان إذا اتفق رئيس الحكومة مع رئيس الجمهورية بشأن قضية معينة، يمكن أن تجد طريقة للموافقة عليها فورا في مجلس الوزراء. وكان يمكنهما إذا ما اتفقا إقالة أي وزير، أما الآن يحتاجان لموافقة ثلثي مجلس الوزراء[٩٨].

---

[٩٦] زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني،** مرجع سابق، الجزء الثاني، ص:٧٧٣.
[٩٧] المرسوم رقم ١٩٩٢/٢٥٥٢، الخاص بتنظيم أعمال مجلس الوزراء.
[٩٨] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان،** مرجع سابق،ص:٣٥٧.

نرى أن اتفاق الطائف قد جعل كل من رأسي التنفيذية شريكين في الحكم، فلا رئيس الجمهورية بيده السلطة التنفيذية، ولا رئيس الحكومة رئيس منفرد للحكومة وقرارات مجلس الوزراء، فرغم فقدان رئيس الجمهورية حق إقالة الحكومة، إلا أنه يمكن من خلال إيعازه لوزرائه في الحكومة، أو كتلته النيابية، الضغط على الحكومة وإيصالها أحيانا للاستقالة.

ثانيا: صلاحيات مجلس الوزراء

نصت المادة ٦٥ من الدستور أنه " تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة".

أ-صلاحياته في الحكم والإدارة:

١- وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات.

٢- وضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.

٣- السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال أجهزة الدولة.

٤- تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون.

٥- حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية، إذا رد المجلس الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة، وإذا امتنع لغير أسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد عادي أو عقدين استثنائيين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر.

ب-صلاحياته في مجال التشريع:

١- اقتراح مشاريع القوانين (المادة ١٨). وهو مبادرة تشريعية من قبل الحكومة، تعرض على المجلس النيابي كاقتراح لقانون معين مع تبيان الأسباب الموجبة ومضمون التشريع.

٢- سحب مشروع القانون. إلا إذا تبناه نائب فيتحول من مشروع قانون إلى اقتراح قانون[٩٩].

٣- المراسيم الاشتراعية. وهي تفويض من البرلمان للحكومة لإعطائها حق التشريع في موضوعات محددة ولفترة معينة ويصدر التفويض بصورة قانون ليخول الحكومة اصدار مراسيم تشريعية تتمتع بقوة القانون وبالتالي يتنازل البرلمان عن اختصاصه في مجال التشريع ويعطيه لمن ليس لها دستوريا سلطة التشريع. كما لم يمنع غياب النص الدستوري الذي يجيز هذا التفويض، تمرير بعض المراسيم الاشتراعية منذ العام ١٩٣٠ وقد بلغ عدد هذه المراسيم ٣٨٢ صدر معظمها في عهد الرئيسين فؤاد شهاب وأمين الجميل، و منذ العام ١٩٩٢ لم يصدر أي مرسوم اشتراعي حيث قرر مجلس النواب الامتناع عن التفويض في أي اختصاص تشريعي له[١٠٠].

٤- إقرار مشاريع القوانين المعجلة. وهذه الصلاحية منحتها المادة ٥٨ من الدستور للسلطة التنفيذية بعد التعديل سنة ١٩٩٠ ونصت على أنه: " كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلا بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي ٤٠ يوما من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة و تلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبت به أن يصدر مرسوما قاضيا

---

[٩٩] زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، مرجع سابق، الجزء الثاني، ص:٧٩٠.

[١٠٠] عصام نعمة اسماعيل، احياء نظام المراسيم الاشتراعية، مقال منشور في جريدة الأخبار، في ٢٠٠٧/١/٤.

بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء". تجدر الإشارة أنه لا تحسب فترة استقالة الحكومة من ضمن مهلة الأربعين يوم ، كما لا تدخل الفترة الفاصلة بين دورتين في حساب الأربعين يوما، و إذا لم يتضمن مرسوم فتح الدورة الاستثنائية ما يفيد تمكين المجلس من درس المشروع المعجل في الدورة تبقى المهلة معلقة[١٠١].

ج–صلاحيات مالية:

١– إقرار مشروع الموازنة (المادة ٨٣)

٢– فتح اعتمادات استثنائية (المادة ٨٥)

٣– إصدار مشروع الموازنة بمرسوم (المادة ٨٦)

يمارس مجلس الوزراء هذه الصلاحيات وذلك في اجتماعات دورية في مقر خاص (السرايا الحكومي في بيروت) ويترأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر، ويكون النصاب القانوني أكثرية ثلثي أعضائه، ويتخذ قراراته توافقيا أو بأكثرية الحضور عبر التصويت. إلا أنه وفي المواضيع الأساسية فيتخذ قراراته بموافقة ثلثي أعضاء الحكومة في مرسوم التشكيل وهي:

١– إعلان حالة الطوارئ وإلغائها، ٢–حل مجلس النواب،٣–تعديل الدستور، ٤–الحرب والسلم، ٥–التعبئة العامة، ٦–الاتفاقات والمعاهدات الدولية، ٧–الموازنة العامة للدولة، ٨–الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى، ٩–تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها، ١٠–إعادة النظر في التقسيم الإداري، ١١–قانون الانتخابات، ١٢–قانون الجنسية، ١٣–إقالة الوزراء، ١٤–قوانين الأحوال الشخصية، ١٥–تعيين نصف أعضاء المجلس

[١٠١] المادة ١٠٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

الدستوري ونصف أعضاء مجلس القضاء الأعلى، ١٦-تعيين نصف أعضاء المجلس الوطني للإعلام، ١٧-تعيين هيئة الإشراف على الانتخابات.

الفقرة الثالثة: استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة

تعتبر صلاحية إقالة الحكومة التي كان يتمتع بها رئيس الجمهورية قبل التعديل الأخير، من الشوائب التي كانت تعتري النظام البرلماني اللبناني، ذلك أن الحكومة يجب أن تكون مسؤولة أمام البرلمان فقط وليس رئيس الجمهورية، فجاءت المادة ٦٩ لتحدد الحالات التي تعتبر فيها مستقيلة، لتصبح حكومة تصريف أعمال[١٠٢].

أولا: استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة

حددت المادة ٦٩ الحالات التي تعتبر فيها الحكومة مستقيلة وهي:

١- إذا استقال رئيسها.

٢- إذا فقدت أكثر من ثلث أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها.

٣- بوفاة رئيسها.

٤- عند بدء ولاية رئيس الجمهورية.

٥- عند بدء ولاية مجلس النواب.

٦- عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة.

---

[١٠٢] زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، مرجع سابق، الجزء الثاني، ص:٧٣٧.

عند توفر إحدى هذه الحالات تعتبر مستقيلة ويوقع رئيس الجمهورية منفردا مرسوم الاستقالة وتصبح حكومة تصريف أعمال لحين تشكيل حكومة جديدة، ويعتبر حينها مجلس النواب حكما في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف الحكومة الجديدة ونيلها الثقة.

ثانيا: حكومة تصريف الأعمال

إن اتباع لبنان للنظام البرلماني الذي من ركائزه مسؤولية الحكومة أمام البرلمان أي ربط شرعية الحكومة بحصولها على ثقة مجلس النواب، ولما كانت هذه الثقة تشمل عمر الحكومة بأكمله وليس فقط منح الثقة وبالتالي من البديهي في حال استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة وفق الحالات الآنفة الذكر، الحد من هذه الصلاحيات الممنوحة لها دستوريا وهذا يتماشى مع منطق النظام البرلماني. إذا حكومة تصريف الأعمال هي التجسيد القانوني للحد من صلاحيات الحكومة كونها لا تتمتع بثقة المجلس النيابي[١٠٣].

وتصريف الأعمال هو قيام الحكومة المستقيلة بمتابعة أعمالها بعد طلب رئيس الجمهورية منها ذلك، وذلك منعا للإضرار بمصالح الدولة عبر تعطيل المؤسسات وتهديد استمرارية المرفق العام، إذ لا يعقل القبول بالفراغ المطلق في السلطة التنفيذية لحين تشكيل حكومة جديدة، سيما أنها الشريان الأساس في الدولة المسؤول عن تطبيق القوانين وتنفيذ سياسة الدولة وإدارة المصالح والمرافق العامة. إلا أن مفهوم تصريف الأعمال ينحصر بتسيير شؤون الدولة الضرورية فقط وذلك لسببين: الأول عدم تمتعها بالثقة، والثاني منع الحكومة المستقيلة اتخاذ تدابير من شأنها تحميل أعباء للحكومة الجديدة والحد من حريتها.

---

[١٠٣] وسام اللحام، حكومة تصريف الأعمال، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.legalagenda.com آخر زيارة للموقع ٢٠٢٠/١٠/٢٤.

يقتضي هنا التفريق بين الأعمال الإدارية الجارية أو العادية (غير التصرفية) التي يمكن للحكومة المكلفة تصريف الأعمال ممارستها لتأمين استمرارية مرافق الدولة والأعمال التصرفية التي لا يمكن للحكومة المستقيلة ممارستها وتستنتج هذه الأعمال من قرارات مجلس شورى الدولة:

أ-الأعمال الإدارية

١- التصرفات التي تدخل ضمن نطاق مهام الضابطة الإدارية على سبيل المثال لا الحصر منح و سحب التراخيص، الإجازات والموافقات...

٢- القرارات الإدارية اليومية التي تتعلق بتسيير الأمور العادية للمواطنين التي يكتفي الوزير بتوقيعها.

٣- الأعمال التي لا يمكن تجميدها طيلة مدة استقالة الحكومة، أو الأعمال التي يفترض إجراؤها ضمن مهل محددة تحت طائلة السقوط والتي لا ترتب أعباء مالية على الدولة.

٤- القرارات التي تتعلق بأمور الموظفين وأوضاعهم ما عدا موظفي الفئة الأولى وما يعادلها.

٥- توقيع رئيس مجلس الوزراء المستقيل القوانين تأمينا لسير العمل التشريعي.

٦- تحديد مهام وملاكات الوزارات، توسيعها أو تعديلها شرط عدم ارتباط الأمر بتعديل سياسة الدولة العليا وتقيد الحكومة اللاحقة[١٠٤].

---

[١٠٤] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق، ص:٣٦٤.

ب-الأعمال التصرفية:

١- التصرفات التي ترتب أعباء مالية أو قانونية على الدولة فهي تثقل الحكومة اللاحقة وتلزمها مستقبلا بقروض أو اعتمادات مصرفية وخطط طويلة الأمد مثلا.

٢- تعديلات جوهرية على سير المرافق العامة، وأوضاع البلاد الإدارية، الاقتصادية، الاجتماعية أو الإنمائية، كإنشاء بلديات جديدة ضمها أو فصلها.

٣- الاتفاقيات والمعاهدات الدولية.

٤- الأنظمة الكبرى والأنظمة المعدلة للأحكام القانونية أو الحقوق المكرسة في القانون.

٥- تقديم رئيس الحكومة مراجعة بعدم دستورية قانون ما.

إذا لا يمكن لحكومة تصريف أعمال ممارسة صلاحيات تصرفية ما لم تكن هناك حالات طارئة تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة[١٠٥].

ثالثا: مسؤولية الحكومة وعلاقتها بالسلطة التشريعية

نصت المادة ٦٦ من الدستور اللبناني المعدلة على أنه:" ... يتحمل الوزراء اجماليا تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون افراديا تبعة أفعالهم الشخصية".

يعد ما ذكرته المادة ٦٦ نتيجة طبيعية كون النظام المعتمد برلماني وبما أن رئيس الجمهورية غير مسؤول لا بد من وجود جهة مسؤولة وتتحمل التبعات القانونية والسياسية عن أعمال الدولة وعليها العبء الحقيقي في ممارسة السلطة الفعلية في البلاد وهي الحكومة.

[١٠٥] محمد المجذوب، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني و أهم النظم السياسية المعاصرة في العالم**، ط٥، مرجع سابق، ص: ٥٢٠-٥٢١-٥٢٢.

وقد كرس الدستور اللبناني هذا المبدأ عبر اعتماد المسؤولية التضامنية بين الوزراء ذلك أن كل وزير موجود على رأس عمله في وزارته ولا يعتد باحتجاجه أنه صوت ضد قرار أو مرسوم ما للتنصل من المسؤولية الجماعية أمام البرلمان. وبالتالي وفقا لهذا المبدأ لا يمكن للحكومة ممارسة صلاحياتها شرعيا دون الحصول على ثقة البرلمان، كما منح الدستور للمجلس النيابي الحق في سحب الثقة من الحكومة.

نصت الفقرة الخامسة من مقدمة الدستور على أن "النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها". وبالتالي أقر المجلس الدستوري أهمية السلطة القضائية في مواجهة السلطتين التنفيذية والتشريعية من جهة، ومبادئ عمل كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة أخرى[١٠٦]. وبالتالي إن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هي علاقة جدلية ليست مبنية على الفصل الجامد، بل التعاون والتوازن، يظهر هذا التوازن من خلال إعطاء كل منهم صلاحيات خاصة، وممارسة رقابة متبادلة بين السلطتين:

١- مظاهر التعاون وأعمال الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية[١٠٧]:

- انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب.
- توجيه أسئلة واستجوابات إلى الحكومة والوزراء.
- تشكيل لجان تحقيق برلمانية.
- المسؤولية السياسية للحكومة جماعيا وافراديا.
- الاتهام الجنائي لرئيس الجمهورية والوزراء.

[١٠٦] وسيم منصوري، محاضرة ملقاة في ورشة عمل أقيمت في السرايا الحكومي، في ٢٠٠٩/٥/٦، تحت عنوان "الشراكة الفعلية بين السلطتين التشريعية و التنفيذية".
[١٠٧] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق، ص:٣٧٠.

٢-مظاهر التعاون وأعمال الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية[١٠٨]:

- المهام المتعلقة بعملية الانتخابات النيابية.
- دعوة مجلس النواب إلى دورات استثنائية، وحق تأجيل انعقاد المجلس.
- حق اقتراح القوانين وحق إصدارها ونشرها.
- حق الاعتراض على القوانين.
- جواز الجمع بين الوزارة والنيابة.
- حضور الوزراء جلسات مجلس النواب وحق الأولوية في الكلام.
- حق رئيس الجمهورية في توجيه الرسائل إلى المجلس النيابي.
- إصدار المراسيم الاشتراعية ومشاريع القوانين المستعجلة.
- حق حل المجلس النيابي وذلك في ثلاث حالات: امتناع المجلس عن الاجتماع، رد المجلس للموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة، إصرار المجلس على مشروع تعديل الدستور بعد قراءة ثانية.

---

[١٠٨] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق، ص:٣٧١.

المبحث الثاني: واقع السلطة التنفيذية واقتراحات إصلاحية

إن وضع السلطة التنفيذية في لبنان كسائر الدول التي تتمتع بالنظام البرلماني، تواجه العديد من العراقيل إن على صعيد النص كغموض الدستور أو اشكالية في التفسير، أو على الصعيد العملي أي صعوبة التطبيق.

فبعد البحث في صلاحيات السلطة التنفيذية ومقارنتها بواقعها نلاحظ أنه رغم التقدم الدستوري الذي حققته لا تزال تعاني من الإشكاليات العديدة التي تحول دون ممارستها لتلك الصلاحيات أو حتى إعاقة تطبيق ما منحها إياه الدستور.

إذا ماهي هذه العراقيل؟ (مطاب أول) وكيف يمكن حلها أو تجاوزها؟ (مطلب ثان) سنجيب في هذا المبحث عن هذه التساؤلات قد الإمكان، علنا نفهم ما تعاني منه السلطة التنفيذية في النظام اللبناني ما يجعلها تستنفذ أكثر من باقي الدول.

المطلب الأول: معوقات السلطة التنفيذية

كما ذكرنا سابقا أن الدستور اللبناني لم يكن ذا نفحة لبنانية بل انبثق عن رغبة مصالح واضعيه أي السلطة المنتدبة وهذا الأمر جعله عرضة للتعديل المستمر قبل الطائف وذلك بسبب كونه حدث جديد على الشعب اللبناني، إضافة إلى أن الدولة الفرنسية دوما ما كانت تلجأ لتعليق الدستور أو تعديله إن بشكل مباشر قبل الاستقلال، أو غير مباشر عبر بعض رؤساء الجمهورية الذين جعلوا رؤساء بدعم فرنسي خارجي. هذا كله جعل من الدستور وثيقة هشة غب الطلب تنفذ عند اقتضاء المصالح، ويعدل أحيانا لأهداف شخصية. وقد انعكس ذلك على السلطة التنفيذية، فحتى وبعد اتفاق الطائف وتقليص دور صلاحيات رئيس الجمهورية، وإعادة العمل بالأصول

البرلمانية وإناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، لا زال بعض الغموض يشوب تلك النصوص الدستورية المتعلقة بالسلطة التنفيذية إضافة إلى اصطدامها بالواقع اللبناني المتشرذم ما بين الانقسام الداخلي والانتماء الخارجي. سنعالج المعوقات الدستورية (الفقرة الأولى)، والعراقيل العملية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المعوقات الدستورية

هناك عدة مواد من الدستور يشوبها اللبس والخلاف حول كيفية التطبيق منها ما هو متعلق بالسلطة التنفيذية ومنها ما هو متعلق بالسلطة التشريعية. سنعرض بشكل موجز بعض المواد المتعلقة بالسلطة التنفيذية.

١- **الفقرة "ي" من مقدمة الدستور:** "لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك".

لم يعرف الدستور معنى ميثاق العيش المشترك إلا أن اللبنانيين اتفقوا على أنه التمثيل العادل للطوائف في السلطات. برزت هذه الإشكالية في حكومة السنيورة، فإذا اعتبرنا أن شرعية الحكومة تستمد من خلال التمثيل الطائفي العادل وبالتالي يحق لها ممارسة مهامها، فهي إذا غير شرعية باستقالة ممثلي طائفة بأكملها. تضعنا هذه الإشكالية في خطر تحكم الطوائف من جديد في السلطة التنفيذية حتى بعد نيل الحكومة للثقة وبحجة ميثاق العيش المشترك[١٠٩].

هذا ما يؤكد لنا المعاناة جراء النظام القائم المبني على الطوافقية السياسية والطائفية، من خلال تقاسم السلطات والمناصب الإدارية بشكل طائفي (بين المسلمين والمسحيين)، الأمر الذي دائما ما يؤدي لشل عملية صنع القرار وعرقلة عمل المؤسسات الدستورية. إن لبنان يرزح تحت دائرة

---

[١٠٩] واصف عواضة، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.al-hiwarnews.com
آخر زيار للموقع في ٢٠٢٠/١٠/٢٧.

مغلقة، فلا السلطة تتغير ليتغير النظام، ولا النظام يتغير ليغير السلطة. ويبقى لبنان متشرذم بيد مجموعة من الأقطاب الذين ينتمون إلى طوائف وملل مختلفة، ينطقون باسم جماعات، وليس اسم وطن[١١٠]. هناك ضرورة حتمية في حال استمرار استغلال هذه الفقرة لتحقيق مصالح شخصية، وتحويلها إلى: "لا شرعية لأي سلطة تناقض الصيغة الديمقراطية الحقة". إذ أن تسخير الوطن والمواطن للعبة المصالح، وتحويل أي مطلب شعبي أو سياسي إلى طائفي مختبئين وراء مبدأ التوافقية ما هو إلا فجور سياسي يجب العمل على استئصاله.

٢- **المادة ٤٩:** تبرز المعوقات الدستورية عند وجود ابهام أو اختلاف في تفسير نص مادة دستورية ويظهر هذا جليا في نص المادة ٤٩ التي لم تذكر بشكل صريح النصاب المطلوب لجلسة انتخاب رئيس الجمهورية. إنما انسجاما مع روح الدستور، حددت النصاب بأكثرية الثلثين على اعتبار أن انتخاب رئيس الدولة حدث دستوري حساس كباقي المسائل التي فرض الدستور لأجلها نصاب معين.

هذا الإبهام في نص المادة خلف مشكلة دستورية غالبا ما أدت إلى الفراغ الرئاسي بسبب عدم اكتمال النصاب وتعطيل النصاب يعد حجة مقنعة للكتل الغير مؤيدة للمرشح المطروح اسمه للرئاسة أو حتى يعتبر وقتا مستقطعا لإيجاد شخص تتوفر فيه الشروط اللازمة لإرضاء أكبر عدد ممكن من الكتل. إن هذا الأمر يستوجب تعديلا دستوريا يؤمن المخارج لانعقاد جلسة الانتخاب، على سبيل المثال لا الحصر:

- تحديد نصاب جلسة الانتخاب بوضوح تام لا لبس فيه.

[١١٠] أحلام بيضون، **مداخلة بعنوان " قراءة فيالنظام اللبناني بين القانون والتطبيق"**، الفقرة الثانية ، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد ٢٠١٤/١، ص: ٤٠.

- تحديد آلية دستورية بإلزام النواب حضور الجلسة تحت طائلة مسؤولية الإقالة بعد الغياب عن ثلاث جلسات انتخابية على سبيل المثال.
- حل مجلس النواب وإجراء انتخابات لمجلس نيابي جديد بعد الفشل في عقد جلسة الانتخاب خلال شهرين أو ثلاثة، على أن يقوم المجلس الجديد بانتخاب رئيس للجمهورية.
- تحديد آلية للانتخاب والفوز وحصر الترشيح بمرشحين اثنين في الدورة الثانية.
- في حال فشل المجلس النيابي بعد عدة محاولات لانتخاب رئيس الجمهورية، يمكن وضع آلية دستورية تمكن السلطة التنفيذية من انتخاب رئيس مباشرة من الشعب أسوة بالأنظمة الشبه رئاسية[١١١].

٣- **المادة ٥٢:** نصت هذه المادة على أن :" يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء..." شكلت هذه المادة بعد الاجتهاد بتفسيرها أزمة سياسية ذلك وأنه بعد استشهاد الرئيس رفيق الحريري تم ابرام معاهدة دولية في عهد الرئيس لحود وذلك في ما يتعلق بالمحاكمة الدولية للتحقيق ومحاكمة مرتكبي جريمة اغتيال الراحل ورفاقه، فقد أصر الرئيس اميل لحود على أنه لم يتول المفاوضة في هذه المعاهدة، وأن حكومة السنيورة آن ذاك تجاوزت الرفض الرئاسي واعتبرت المعاهدة نافذة. هذا اللبس بتفسير المادة يؤكد على ضرورة توضيح المادة وتحديد أدق لصلاحيات الرئيس[١١٢].

---

[١١١] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق، ص:٣٢٥.
[١١٢] واصف عواضة، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.al-hiwarnews.com
آخر زيار للموقع في ٢٠٢٠/١٠/٢٧.

٤- **المادة ٥٣:** نصت المادة ٥٣ من الدستور في فقرتها الرابعة على أنه: "يصدر (أي رئيس الجمهورية) بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة..." كما نصت المادة ٦٤ في الفقرة الثانية على أن: "يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة و يوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها"... يشوب هاتان المادتان بعض اللبس لجهة حق رئيس الجمهورية في الاشتراك مع رئيس الحكومة المكلف تشكيل الحكومة والاتفاق معه على الأسماء، فبعد إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وإعطاء رئيس الحكومة الحق في تشكيل الحكومة واختيار الأسماء التي تتولى الوزارات بعد الاستشارات النيابية، إلا أن البعض يرى أن هذه الصلاحية مشتركة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وذلك ما أشارت إليه المادة ٥٣ من خلال ذكر عبارة "بالاتفاق" وبالتالي إن الأمر ليس محصور بتوقيع المرسوم فقط[١١٣].

ويثير هذا الأمر أزمة دستورية حقيقية في حال الصدام السياسي بين الرئيسين، فالنص غامض لجهة إلزام رئيس الجمهورية التوقيع على المرسوم حال عدم اتفاقه على التشكيلة خاصة أن الدستور لم يعالج هذه النقطة، فهو لم يلزم رئيس الحكومة الموافقة على آراء رئيس الجمهورية ولم يلزم رئيس الجمهورية بالتوقيع. الأمر الذي غالبا ما يؤدي إلى اعتذار الرئيس المكلف عن التشكيل. إننا نرى ضرورة محاولة الانسجام والاتفاق بين الرئيسين بسبب أن الدستور كان صريحا لجهة اشتراك رئيس الجمهورية رئيس الحكومة عملية التشكيل. إلا أننا نرى أن هذا لا ينسجم مع مبدأ مسؤولية الحكومة وعدم مسؤولية رئيس الجمهورية، لذلك يكمن الحل في تعديل هذه المادة إما بإعطاء رئيس الحكومة صلاحية تأليف الحكومة منفردا، أو مشاركة رئيس الجمهورية المسؤولية مع الحكومة.

---

[١١٣] داوود رمال، مقال منشور في جريدة الأخبار، في ٢٠١٨/٩/٦.

٥- **المادة ٦٤:** " لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال.".. إن أساس نظرية تصريف الأعمال هو مجلس الدولة الفرنسي، وقد استلهمها الدستور والاجتهاد اللبنانيين، أي أنه لا يمكنها أن ترتب أعباء جديدة على الخزينة أو أن تعقد اتفاقيات أو أن تفتح اعتمادات مالية أو أن تنقلها، إلا للأمور التي يقتضيها تصريف الأعمال، ولحين تشكيل حكومة جديدة، وحتى حصول عملية التسلم والتسليم. حيث ينتقل تصريف الأعمال للحكومة الجديدة لحين نيلها الثقة من المجلس النيابي، وتبدأ العمل الإجرائي، ويبقى ضابط الضرورة هو الموجه لتصريف الأعمال[١١٤].

وكان قد فتح سجال قانوني بداية هذا العام ٢٠٢١ حول قانونية اجتماع الحكومة المستقيلة (حكومة الرئيس حسان دياب) لإقرار الموازنة. فانقسمت الآراء بين مؤيد ومعارض لهذه الاجتماعات، يرى معارضو هذه الاجتماعات أن إقرار الموازنة يعد تفعيلا لحكومة تصريف الأعمال، وبما أن الموازنة سترتب بالضرورة أعباء مالية على الدولة بالتالي هي من الأعمال التصرفية التي لا يحق لحكومة تصريف الأعمال ممارستها وهذا عمل غير دستوري. بينما مؤيدو عمل الاجتماع يقولون أمام الظروف الاقتصادية الضاغطة وجائحة كورونا التي يعاني منها العالم بأسره، وبسبب عدم قدة الرئيس المكلف تشكيل حكومة جديدة، لا يمكن إبقاء حياة المواطن رهن تصريف الأعمال[١١٥].

---

[١١٤] أمين صليبا، "حكومة تصريف الأعمال في لبنان بين الصلاحيات والثغرات الدستورية"، مقال منشور، على الموقع الالكتروني: www.independentarabia.com آخر زيارة للموقع في: ٢٠٢١/٦/٢.

[١١٥] نذير رضا، جدل قانوني حول إقرار الموازنة ٢٠٢١، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.aawsat.com آخر زيارة للموقع في: ٢٠٢١/٦/٢.

إن حالات الفراغ الدائمة ساهمت دائما بتوسيع مفهوم تصريف الأعمال، الأمر الذي يعد من خرق واضح للدستور، فمن البديهي اعتبار أن إقرار الموازنة لا يمكن أن يصدر عن حكومة تصريف أعمال، فهذا يعد مخالفة دستورية واضحة، إلا أن تردي الأوضاع المعيشية التي يعاني منها لبنان، والانهيار الاقتصادي يجبرنا على التمسك بأي عمل دستوري أو غير دستوري يساهم في حل الأزمات التي يعاني منها الوطن. لذلك يجب حث رجال السياسة على العمل بجدية لعدم الوقوع بالفراغ والإسراع بعملية تشكيل الحكومة. بالإضافة إلى تحديد معنى تصريف الأعمال بشكل دقيق، وخصوصا في النظام اللبناني الذي غالبا ما يعاني من فراغ في السلطة التنفيذية وخاصة الحكومة، وبالتالي كيف يكون الحال في حالات إعلان حالة الطوارئ أو الحرب والسلم الذي يعد من الأعمال التصرفية الهامة التي لا يمكن لحكومة تصريف الأعمال ممارستها؟..

إن هذا الغموض في بعض المواد لو كان يفسر لصالح تسيير الأمور والمصلحة العامة لا مشكلة فيه إلا أنه غالبا ما يتم على أهواء مصالح الأحزاب. من هنا الضرورة في إيجاد الحلول عبر تفسير الدستور بشكل دقيق أو تعديله.

<u>الفقرة الثانية:</u> العراقيل العملية

لا يقتصر اخفاق السلطة التنفيذية في ممارسة مهامها على غموض النص بل غالبا أيضا ما تصطدم بعراقيل أثناء التطبيق كعدم احترام النص، أو المحاصصة والفساد .

أولا: عدم احترام النص

هناك عدة صور لعدم احترام الدستور وتطبيق نصوصه منذ اتفاق الطائف، فمنذ الحكومة الأولى برئاسة الرئيس سليم الحص في عهد رئيس الجمهورية الياس الهراوي قام الأخير بعقد أول جلسة مجلس وزراء برئاسة رئيس الجمهورية أثناء تواجد الرئيس الحص في نيويورك الأمر الذي

يعد مخالفة دستورية حقيقية أججت الخلاف بين الرئيسين كون الدستور نص صراحة في المادة ٦٤ الفقرة السابعة على أن لرئيس الحكومة الحق فقط بدعوة المجلس للانعقاد ولا يلتئم دون موافقته.

وقد برر رئيس الجمهورية هذا التصرف بأن غياب رئيس الحكومة لا يجب أن يعطل اجتماعات مجلس الوزراء بوجود نائب رئيس مجلس الوزراء، هذا التبرير الذي اعتمد على حجة أن نائب الرئيس فقط يسير شؤون الحكم اليومية وليس رئاسة المجلس، الأمر الذي رفضه رفضا قاطعا الرئيس الحص[١١٦]. سيما أن الدستور لم يأتي على ذكر أي شيء متعلق بنائب رئيس الحكومة أو أي صلاحيات متعلقة به فهذه التسمية مستمدة من عرف متبع بأن يكون لرئيس الحكومة نائب يكون من طائفة الروم الأورثوذكس أسوة بمجلس النواب. نرى أن الرئيس الحص قد أصاب بهذه المسألة بالأخص أن التعديلات الدستورية الأخيرة قد أكدت بشكل واضح أن رئيس الحكومة وحده له الحق بدعوة المجلس للانعقاد ولا يلتئم دون موافقته (المادة ٦٤) ولم يذكر الدستور أي شيء متعلق بنائب رئيس الحكومة، كما أن رئيس الحكومة هو من يترأس جلسة مجلس الوزراء إلا إذا أراد رئيس الجمهورية حضور الجلسة، ولكن لا يحق له أيضا في حال حضوره المشاركة في عملية التصويت. وبالتالي يعد تصرف رئيس الحكومة خرقا للأصول الدستورية، وتعدي على اتفاق الطائف الذي كان حديثا وقتها.

ليست هذه المخالفة الوحيدة بل أيضا سجل في تاريخ حكومات الطائف حادثان لتعديل الحقائب الوزارية، مع الوزير جورج أفرام أولا الذي سحبت منه وزارة المواد المائية والكهربائية وأسندت إلى الوزير إيلي حبيقة، والثاني مع الوزير بشارة مرهج الذي سحبت منه الداخلية وأعطي وزارة دولة،

---

[١١٦] سليم الحص، **عهد القرار و الهوى (١٩٨٧-١٩٩٠)**، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١، ص:١٦٤.

وأعطيت الداخلية لنائب رئيس مجلس الوزراء ميشال المر وذلك في عهد الرئيسين الياس الهراوي ورفيق الحريري[١١٧].

قد استند هذا المرسوم للصلاحيات الممنوحة لكل من الرئيسين في المادة ٥٣ التي تجيز لهم بالاتفاق اصدار مرسوم تشكيل الحكومة، ومراسيم قبول استقالة الوزراء وإقالتهم، منهم من أيد هذا التصرف إلا أن المعارضين يعتبرون أن إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء تجعل منه السلطة المخولة أخذ القرار بإجراء أي تعديل وزاري مما يجعل من هذا المرسوم طعنة موجهة لاتفاق الطائف [١١٨].

يمكن التساؤل هنا عن **آلية إقالة الوزراء؟ وهل يحق لرئيسي الجمهورية والحكومة في حال الاتفاق إقالة الوزراء دون الرجوع لمجلس الوزراء؟**

إن استقالة الوزير من الحكومة هي حق مقدس من الحقوق الدستورية والمدنية، وتعتبر سارية المفعول حال تقديمها والإعلان عنها، وبما أن الوزير يعين بمرسوم، فإن قبول استقالته يتم بموجب مرسوم، ولا يحق لرئيس الحكومة رفض الاستقالة، إنما يجوز له محاولة إقناعه بالعودة عن الاستقالة.

أما بالنسبة للإقالة فبعد التعديلات الدستورية في ١٩٩٠/٩/٢١ أصبحت المادتان ٥٣ و٦٩ عطفا على المادة ٦٥ تنصان على أن إقالة الوزير تتم بمرسوم يوقع عليه كل من رئيس

---

[١١٧] المرسوم رقم ٥٦٠٨ الصادر بتاريخ ١٩٩٤/٩/٢.
[١١٨] قبلان عبد المنعم قبلان، **السلطتان التشريعية و التنفيذية في لبنان في ضوء اتفاق الطائف**، أطروحة دكتوراه مرجع سابق، ص: ٢٩١-٢٩٢.

الجمهورية والحكومة بعد موافقة ثلثي أعضاء الحكومة. يستنتج إذن أن الإقالة التي قام بها الرئيسين بحق الوزراء غير دستورية إذ تحتاج لموافقة ثلثي أعضاء مجلس المزراء[١١٩].

ثانيا: المحاصصة والفساد

أدى تراكم الأزمات في الداخل اللبناني اقتصاديا وماليا وإداريا، إلى نزول الآلاف إلى الشارع من المواطنين ضمن مظاهرات شعبية في ١٧ تشرين ٢٠١٩، للمطالبة برحيل الطبقة السياسية الفاسدة وسقوط نظام المحاصصة الطائفية الذي يعتبر أغلب السياسيين علة العلل وأساس الهدر والفساد، و النقطة السوداء في النظام اللبناني، آخر هذه الأزمات كانت انهيار اقتصادي غير مسبوق جعل من الليرة اللبنانية ورقة غير نقدية وفي هبوط مستمر. والغريب أن الكل متفق على الأضرار الناجمة عن اتباع نظام المحاصصة الطائفية التي دعا اتفاق الطائف لإلغائها إلا أنها لحد اليوم لم تبصر خطة إلغاء الطائفية النور كما وردت في النصوص الدستورية المعدلة عام ١٩٩٠؟

وما يتبادر للذهن هل إن المحاصصة هي من سببت الفساد أم العكس؟ إن المحاصصة هي تقاسم الأحزاب والطوائف مراكز الدولة بدأ من أعلى الهرم وصولا لأصغر موظف في الدولة، ويمتد غالبا لتقاسم البلد اجتماعيا، اقتصاديا وحتى مناطقيا، وهذا ما نشهده للأسف في الواقع اللبناني. أما الفساد فيقصد به ليس فقط وضع اليد على المال العام أي السرقة بل هو ظاهرة اجتماعية إدارية بنيوية مهيمنة على أنظمة بعض الدول الأمر الذي يؤدي إلى التنصل من

[١١٩] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق، ص:٣٧٣.

الحقوق والواجبات واستغلال المناصب في الدولة للزبائنية واستقطاب الجماهرية السياسية عبر تعيين غير الجدرين أو الصفقات المشبوهة"[١٢٠].

أن الفساد الذي يعاني منه لبنان ليس فقط صعيد الإدارات والدوائر الرسمية الصغيرة، بل على مستوى المؤسسات الدستورية الكبرى في الدولة. فنحن نعاني فسادا إداريا، ماليا وسياسيا. يظهر ذلك جليا في:

- عدم اعتماد مبدأ الكفاءة والجدارة في التوظيف بالإدارات والمؤسسات العامة والمحسوبية السياسية.
- عدم استقلالية القضاء الفعلية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.
- عدم تطبيق قانون الاثراء الغير مشروع على الرؤساء والوزراء والنواب.
- الهدر المالي والسمسرة والتلزيم بالتراضي، والمناقصات و التلزيمات الغير مشروعة.
- غياب الرقابة الثلاثية على الموازنة (قبل، أثناء وبعد)[١٢١].

إن الفساد المستشري بين طبقات المجتمع اللبناني، تعد أبرز أسبابه سوء التربية المدنية بدأ من الأسرة وغياب رقابة الأهل التي تقع عليهم مسؤولية تربية الأبناء بشكل سوي، ليكونوا فيما بعد جيلا يعي أهمية محاربة الفساد، وعدم اللجوء لأساليب الغش بدأ من المدرسة، وصولا لسوق العمل. إضافة إلى ذلك غياب المحاسبة الإدارية وعدم تفعيل نظام الرقابة الإدارية على الموظفين في الإدارات والمؤسسات العامة. أيضا غياب المحاسبة القضائية الفعالة لعمليات الفساد الكبرى التي غالبا ما يشترك بها رؤساء، وزراء ونواب.

[١٢٠] عادل عبدالمهدي، المحاصصة و الفساد علة و نتيجة أم شيء آخر، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.almasalah.com آخر زيارة للموقع في ٢٠٢٠/١٠/٢٧.
[١٢١] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق، ص:٤٣١-٤٣٢.

المطلب الثاني: مقترحات إصلاحية

كما لاحظنا هذه المعوقات التي تعترض السلطة التنفيذية لا يمكن حصرها بما ذكرناه فقط بل هناك عدة معوقات أخرى تؤثر ليس فقط على السلطة التنفيذية بل يمتد أثرها ليشمل كل سلطات الدولة. فلا بد للعمل بجدية لمعالجة هذه العراقيل عله في حلها جزئيا أو كليا إذا أمكن إبصار نظام برلماني ديمقراطي عادل يعبر بنا نحو الجمهورية الثالثة فالواضح أن دستور الجمهورية الثانية لم يعد قادرا على مواجهة التحديات السياسي والاقتصادية والاجتماعية في الداخل اللبناني.

بالتالي يمكن اقتراح بعض الحلول التي تم طرحها من قبل بعض الدستوريين والسياسيين لتصحيح وذلك على الصعيدين السياسي (الفقرة الأولى) والإداري (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تطوير النظام السياسي

هناك العديد من السبل لتحسين النظام السياسي و الدستوري في لبنان، وهذه التحسينات قد سبقتنا إليها بعض الدول ولاقت نجاحا في عكس التطور والازدهار على كافة جوانب الحكم، كإلغاء الطائفية السياسية، والدولة المدنية الحديثة.

أولا: إلغاء الطائفية السياسية

لا يمكن الحديث عن أي تغيير في النظام السياسي اللبناني دون التخلص من المشكلة الأساسية التي تنخر في كيانه وهي الطائفية السياسية، فإلغاء الطائفية السياسية هو شرط أساسي لإصلاح جذري للبنان . هناك عدة أسباب تدفعنا لضرورة إلغاء الطائفية السياسية، أهمها:

١- إلغاء الطائفية السياسية أولوية كون النظام السياسي القائم يرتكز عليها، وبالتالي تؤثر عليه لجهة الحكم و الإدارة.

٢- إلغاء الطائفية السياسية لا تعني إلغاء الطائفية من المجتمع، فالأولى تتعلق بمؤسسات الدولة وبنيتها، وبالتالي تنعكس سلبيا عليها.

٣- التجربة السياسية منذ ما قبل الطائف أثبتت أن التقاسم الطائفي للسلطات والإدارات كان دائما مصدر تعطيل وإخفاق في تطبيق القانون، وليس سببا لتعزيز صيغة العيش المشترك.

٤- إن الطائفية السياسية لم تقتصر على تقاسم مراكز الحكم بل أيضا تقاسم موارد الدولة بشكل طائفي، مما أدى للإفلاس السياسي و التدهور الاقتصادي.

وبالتالي ووفقا لما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة ٩٥: " على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الإجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية تضم بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب ومجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية". حددت هذه المادة الخطوط العريض التي على السلطات اتباعها سعيا لتحقيق الهدف المنشود في فصل الطائفة عن الحكم.

وقد أناط الدستور أمر تشكيل الهيئة بالمجلس النيابي الذي علية أن يحدد عدد أعضائها وكيفية تعيينهم أو اختيارهم، بالتوافق مع رئيس الهيئة. ونكون لهذه الهيئة مهمتان أساسيتان:

١- دراسة السبل الكفيلة بإلغاء الطائفية واقتراح الخطة المرحلية للإلغاء، التي تتبلور بعد تقديمها للمجلس النيابي ورئيسي الجمهورية والحكومة، لنصوص قانونية.

٢- متابعة تنفيذ الخطة المرحلية وتقييم نتائجها[١٢٢].

واستكمالا لما نص عليه اتفاق الطائف يمكن اقتراح الآتي:

١- الحفاظ على الثوابت الوطنية التي نصت عليها مقدمة الدستور اللبناني بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ وتكريسها فعلا وممارسة، لاسيما لجهة الديمقراطية والحرية.

٢- إلغاء التمثيل النيابي الطائفي وحلول التمثيل الوطني بديلا عنه تدريجيا من خلال وضع قانون انتخابات نيابية عصري، ينقل لبنان إلى نظام الدائرة الانتخابية الواحدة على أساس التمثيل النسبي.

٣- إصدار قانون مدني موحد واختياري للأحوال الشخصية.

٤- الفصل بين النيابة والوزارة.

٥- صياغة نص دستوري جديد للجمهورية الثالثة.

٦- إلغاء طائفية الرؤساء الثلاثة[١٢٣].

ثانيا: الدولة المدنية

تعرف الدواة المدنية بأنها دولة المواطنة، وسيادة القانون، التي تمنح فيها الحقوق وتفرض الواجبات على أساس المواطنة فلا يمكن فيها التمييز بين المواطنين بسبب الدين أو اللغة أو العرق، أو اللون. فالدولة المدنية هي التي تضمن حقوق الإنسان وحرياته الأساسية وتضمن احترام التعددية، والتداول السلمي للسلطة فهي تستمد شرعيتها من الشعب.

[١٢٢] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق،ص:٤٦٤.
[١٢٣] نفس المرجع السابق، ص: ٤٦٦.

وعلى عكس ما يروج أعداء الدولة المدنية الذين يدعون بأنها تهدف لهدم الدين وتشويهه، فالدولة المدنية تسعى لفصل الدين عن المناصب السياسية وليس محاربته وإلغاءه، بل تهدف لإعطاء كل شخص مساحته لممارسة الدين الذي يريد، دون اشراك الدين في السلطة. فالدولة المدنية يكون فيها الدستور والنظام السياسي مصدرين للاستقرار والمرونة والقدرة على الاستمرار، وذلك من خلال إعلاء دور القانون واحترام التنوع الديني و الثقافي للأفراد[١٢٤].

إن الدولة المدنية الحديثة لا يقتصر دورها على حفظ المجتمع من الاعتداءات الخارجية والمحافظة على النظام العام بل من واجبها رعاية شؤون المواطنين وتوفير الشروط المعنوية والمادية التي تمكنهم من أن يعيشوا حياة كريمة، بالإضافة للأمن الجماعي وتشريع القوانين التي تحمي حقوق المواطنين[١٢٥].

ومن أهم مرتكزات الدولة المدنية التي يجب تحقيقها:

١- المواطنية، من خلال تعزيز علاقة المواطن بالدولة عبر المساواة والعدالة، وتحقيق الانماء المتوازن، لجميع المناطق في الدولة دون تمييز.
٢- احترام دولة القانون، ويتم عبر احترام الدستور واتباع دولة المؤسسات والقانون.
٣- تحقيق الديمقراطية السياسية، من خلال حماية حرية التعبير ونبذ أنواع التعصب كافة، وتفعيل دور الأحزاب السياسية.
٤- اجراء التنمية الشاملة والمستدامة على صعيد كافة مؤسسات الدولة.

---

[١٢٤] حسين الخطيب، الدولة المدنية دولة المواطنة والوعي الوطني، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.almayadeen.netآخر زيارة للموقع في: ٢٠٢١/٧/٢٨.
[١٢٥]سليمان، عصام، **الأنظمة البرلمانية بين النظرية و التطبيق (دراسة مقارنة)**، مرجع سابق، ص: ٢٣٠.

الفقرة الثانية: تطوير النظام الإداري

يرتكز التطوير في النظام الإداري، الذي ينعكس على السلطة التنفيذية على: اتباع اللامركزية الإدارية، والإصلاح الإداري المرتكز على الغاء الطائفية من الوظيفة العامة وبالتالي الحد من المحاصصة والفساد الإداري.

أولا: اللامركزية الإدارية

من خلال الإصلاحات الإدارية عبر اعتماد اللامركزية الإدارية في المناطق اللبنانية، وذلك لتسهيل أمور المواطنين وتأمين الخدمات على نطاق أوسع.

وقد نصت وثيقة الطائف بعض الخطوط العامة لهذه الإصلاحات، منها :

١- توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقاميين وتمثيل جميع الإدارات في الدولة في كافة المناطق الإدارية.

٢- بالإضافة إلى اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه قائمقام.

٣- اعتماد خطة انمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على الحفاظ على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها اقتصاديا واجتماعيا وتعزيز موارد البلديات الموحدة والبلدية.

٤- إعادة النظر في التقسيم الإداري لتأمين الانصهار الوطني والحفاظ على وحدة العيش المشترك.

ثانيا: إلغاء طائفية الوزارة والوظيفة العامة.

إن لإلغاء الطائفية من الوظيفة العامة الانعكاس الإيجابي الذي يحد من الانقسام الطائفي بين أفراد المجتمع اللبناني، فلا يمكن أن ننسى أزمة مجلس الخدمة المدنية، جراء توقيف اصدار المرسوم لحين تحقيق التوازن بين المسلمين والمسيحيين، الأمر الذي يخالف المادة ٩٥ من الدستور التي أشارت بعد التعديل إلى أنه لحين إلغاء قاعدة التمثيل الطائفي يعتمد معيار الكفاءة في الوظائف العامة و القضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقا لمقتضيات الوفاق الوطني، باستثناء وظائف الفئة الأولى وما يعادلها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسلمين والمسيحيين دون تخصيص أية وظيفة لأي طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة."

يمكن القول أن هناك وجهان لهذا النص: وجه إيجابي وآخر سلبي. الوجه الإيجابي هو إلغاء قاعدة التمثيل الطائفي وحلول مبدأي الكفاءة والاختصاص مكانها على صعيد مختلف مؤسسات الدولة. أما الوجه السلبي فهو يتمثل باتساع الاجتهادات القانونية والدستورية بحجة الحفاظ على الوفاق الوطني، الأمر الذي أدى لتكريس الطائفية في الوظائف العسكرية والأمنية والقضائية. كما أن استثناء وظائف الأولى أدى لتكريس الطائفية على صعيد الوظائف القيادية، مما يمكن القيمين على هذه الإدارات تسخير هذه المؤسسات والإدارات لمصالح طوائفهم[١٢٦].

لذلك ندعو لضرورة إلغاء قاعدة التمثيل الطائفي لما لها من انعكاسات سلبية على سير المؤسسات والإدارات العامة، وبالأخص موظفي الفئة الأولى. كما أننا نرى ضرورة إلغاء

[١٢٦] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق،ص:٤٩٧.

الطائفية في تعيين الوزراء فالوزارة تعتبر على رأس الهرم الإداري، والتي تنعكس عليها نفس السلبيات التي ذكرناها، ونضيف علي ذلك إعاقة عملية تأليف الحكومة في كل مرة لا يتم فيها تقاسم الوزارات بشكل طائفي، يراه بعض الفرقاء السياسيين غير عادل.

الخاتمة

بعد استعراضنا لأثر التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ على السلطة التنفيذية، نلاحظ مدى تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية، وفي المقابل تنامي صلاحيات الرأس الآخر لهذه السلطة (رئيس الحكومة)، وعلى النقيض لدستور ١٩٢٦ الذي لم يتضمن تنظيما لمجلس الوزراء ولا لأعماله، ولم يذكر رئيس هذا المجلس، إلا أن وثيقة الطائف اعتبرت أن رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة، يمثلها ويتكلم باسمها، ويعتبر مسؤولا عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء[١٢٧].

وبين الرأي القائل بأن رئيس الجمهورية جرد من صلاحياته، والرأي الآخر القائل بأنه ظل محتفظا بصلاحياته، هناك رأي موضوعي بين الرأيين يقول بأن اتفاق الطائف وزع الصلاحيات بين رأسي السلطة التنفيذية بصورة متوازنة وذلك من خلال المواد التي عدلت عام [١٢٨]١٩٩٠.

فبعد أن كانت السلطة الإجرائية منوطة برئيس الجمهورية قبل الطائف، أصبحت مناطة بمجلس الوزراء بعد الطائف (المادة ١٧). فالدستور الجديد أوجد مؤسسة مجلس الوزراء وهي لم تكن موجودة لأن مجلس الوزراء لم يكن لينعقد إلا برئاسة رئيس الجمهورية.

إن العقبات التي تواجه السلطة التنفيذية في النظام السياسي اللبناني، تبدأ قبل وجودها حتى فتكوين السلطة التنفيذية في لبنان أصبح مرحلة صعبة من التسويات السياسية والمفاوضات[١٢٩]. فالبداية مع غموض المادة ٤٩ لناحية انتخاب رئيس الجمهورية، فقد شرحنا سابقا النقاط التي تثيرها هذه المادة لجهة الشروط الواجب توافرها في رئيس الجمهورية، مدة الرئاسة (ما بين التمديد

[١٢٧] خالد الخير، **مداخلة عن طبيعة النظام السياسي في لبنان**، الفقرة الخامسة، مرجع سابق، ص:٨٥.
[١٢٨] موسى إبراهيم، نفس المرجع أعلاه، ص: ١٥٧.
[١٢٩] وسيم منصوري، مداخلة، الفقرة الخامسة، نفس المرجع السابق، ص: ٢٢٠.

والتجديد) وجلسة الانتخاب (ما بين النصاب والاقتراع). هذه الثغرات الدستورية الواجب دراستها، تشمل أيضا المواد المتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية سيما أن رئيس الحكومة يتشارك معه بالتوقيع على كافة المراسيم ما عدا، مرسوم تسمية الرئيس المكلف، ومرسوم استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة. بالإضافة إلى المشاكل التي تعترض ولادة الحكومة، لناحية تسمية الرئيس المكلف، ومن ثم تشكيل الحكومة. فالممارسة السياسية في تشكيل الحكومات بعد الطائف، أظهرت ما يعرف بحصة رئيس الجمهورية التي تكاد تصل للثلث (الثلث المعطل)، مرتكزين على المواد ٥٤ و٦٤ من الدستور لناحية دور كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في تشكيل الحكومة، الأمر الذي يعيق ولادتها. كما لا يمكننا أن ننسى توزيع الوزارات على الأساس الطائفي الذي يعد خرقا للمبادئ الديمقراطية، ويجعل من هذه الوزارات مستحقات لخدمة أبناء الطائفة وليس أبناء الوطن. بالتالي نستنتج أن النظام السياسي اللبناني نظام هجين من نوع خاص يجمع البرلمانية والتوافقية الطائفية وشبه الرئاسية (تدخل رئيس الجمهورية في تعيين الوزراء).

حتى بعد التأليف ونيل الثقة ورغم وضوح المادة ٦٥ من الدستور لناحية آلية اتخاذ القرارات في مجلس الوزراء، إلا أن الفراغ في موقع رئاسة الجمهورية يثير دائما إشكالية صدور المراسيم كونها تتطلب توقيعه، حتى أن عمر الحكومات القصير في لبنان يعيق تقدمها خاصة أن حكومات تصريف الأعمال يقتصر دورها على القيام بالأعمال الغير تصرفية، إلا أن الواقع يشهدنا على تجاوز هذا المبدأ الأمر الذي يدفعنا للشك في مدى شرعية هذه القرارات، مما يوضح مدى خطورة الفراغ الرئاسي والحكومي وتأثيره السلبي على المؤسسات الدستورية.

إن الاعتراف بأن اتفاق الطائف فشل على المدى البعيد في حل المشاكل الداخلية هو بداية الطريق نحو الإصلاح، فالطائف كان مخرجا مؤقتا للأزمة السياسية في لبنان باعتراف اتفاق

الطائف نفسه، فقد نص صراحة أن الأزمة اللبنانية هي أزمة نظام طائفي وجب العمل على التخلص منه (الفقرة ح من مقدمة الدستور). فرغم المحاولات الإصلاحية للمواد الدستورية خاصة تلك المتعلقة بالرئاسات الثلاث، انزلق النظام عند تطبيق هذه التعديلات نحو سيطرة السلطة التشريعية التي أصبحت بمنأى عن خطر الحل بعد وضع شروط تعجيزية، مما أوجد ما يسمى بالترويكا التي اختزلت مؤسسات الدولة بأشخاص رؤسائها والتي اغتالت مبدأ الفصل بين السلطات[١٣٠]. إلا أن الثغرات التي شابت بعض المواد جعلت منها حجة لعدم التطبيق و التجاوز. إذا هناك ضرورة ملحة للعمل على تعديل الدستور، فلا خلاص لنا إلا بالتخلص من علة العلل في النظام والمجتمع اللبناني وهي الطائفية السياسية وذلك من خلال العمل بجرأة وجدية واتخاذ الخطوات الأولى نحو نظام ديمقراطي يقوم على المواطنية، العدالة، الحرية والمساواة، وليس المحاصصة والطائفية والزبائنية[١٣١].

مهما كان شكل النظام السياسي كما يقول العلامة الدستوري دوغي:" **ليس القانون الدستوري فليس له أي ضابط سوى حسن نية وصدق الرجال الذين يطبقونه**"[١٣٢]. فحري بالسلطة التنفيذية مهما كان شكل النظام السياسي أن تمارس صلاحياتها بشكل إيجابي ومستقل لتحقيق الهدف الذي وجدت لأجله. وبالتالي على رأسي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة) تخطي الاختلافات فيما بينهم والعمل لأجل الدولة وليس الطائفة أو القاعدة الشعبية، إذ ليس هناك ما يمنع رغم الاختلاف العمل سويا لهدف أسمى، وهو بناء الوطن والمواطن.

---

[١٣٠] سمير صباغ، **الدستور اللبناني من التعديل إلى التبديل**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، بيروت، ٢٠٠٢، ص: ٧.

[١٣١] حسين عبيد، **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان**، مرجع سابق،ص:٥٢٧.

[١٣٢] "La loi constitutionnelle ne peut avoir d’autre sanction que la bonne foi et la loyaute des homes qui l’applique". L. Duguit: Duguit Leon، traité de droit constitutionnel، 2éme edition، tome 4، Ancienne Librairie Fontemoing & Cie، Paris، 1924، p:632.

وبعد أن سلطنا الضوء على موضوع دستوري أساسي في الحياة السياسية والاقتصادية للدولة وهو السلطة التنفيذية، وعرض للواقع المزري للسلطة الإجرائية التي أنيطت بمجلس الوزراء ومحاولتنا إيجاد بعض الحلول الواقعية، نرى ضرورة الأخذ بالروح الحقيقية لاتفاق الطائف الذي كان له الفضل في حل أزمة الحرب الأهلية إلا أنه لا يجب الوقوف عنده بل الالتزام بما وضع لأجله وهو إلغاء الطائفية السياسية والعبور للدولة المدنية التي تؤمن الشفاء من السرطانات الطائفية والمذهبية.

يمكن القول أننا بحاجة إلى رجال دولة يقومون بتقديم المصلحة العامة أي مصلحة الدولة العليا على المصالح الخاصة. إنه دون وجود رغبة حقيقية لدى الفرقاء اللبنانيين سواء في السلطة أو الإدارات العامة للنهوض بما تبقى من لبنان فإن كل الحلول التي ذكرناها تبقى حبرا على ورق، وعلى اللبنانيين جميعا أن يدركوا أن إلغاء فريق ما إنما هو إلغاء للبنان الوطن والهوية، يجب الإيمان بقدرتنا على التغيير للأفضل والتعايش مع كل اختلافاتنا الأيديولوجية، فهذا ما ولد عليه هذا الوطن العظيم بشعبه وأرضه وإنه لمن المحزن اليوم أن نرى أيادي خارجية كانت ولازالت تحدد مصيرنا ليس بقوتهم بل بضعفنا وفسادنا.

أخيرا يمكننا التساؤل بعد كل ما تقدم، وعرض بعض أسباب هشاشة السلطة التنفيذية في النظام السياسي اللبناني، ماهي العوامل الخارجية التي تؤثر على الداخل اللبناني؟ كيف يكون الموقع الجغرافي والسياسي للبنان نعمة على الشعب اللبناني أحيانا ونقمة أحيانا أخرى؟ ما مدى مساهمة التحالفات والنزاعات الخارجية في خلق أزمات داخلية على الصعيدين السياسي والاقتصادي؟ فلا شك أن التدخلات الخارجية تساهم بشكل أو بآخر في بعض الأحيان في عرقلة السلطة في لبنان بالأخص السلطة التنفيذية.

قائمة المراجع

أولا: الكتب

١-أسعد، أنطوان; **موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف(دراسة مقارنة)**،ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.

٢-الحص، سليم; **عهد القرار والهوى (١٩٨٧-١٩٩٠)**، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١.

٣-الخطيب، أنور; المجموعة الدستورية، القسم الثاني، **دستور لبنان،** ط١، بيروت ١٩٧٠.

٤-المجذوب، محمد; **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العالم،** ط٥، منشورات الحلبي، ٢٠١٨.

٥-حمدان، كمال; **الأزمة اللبنانية،** الطوائف الدينية، الطبقات الاجتماعية والهوية الوطنية، ترجمة رياض صوما، دار الفارابي، بيروت، ١٩٩٨.

٦-رباط، ادمون; **الدستور اللبناني: مصادره، نصوصه والتعليق عليها،** (بالفرنسية)، منشورات الجامعة اللبنانية، بيروت ١٩٨٢.

٧-رباط، ادمون; **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني** ، دار العلم للملايين، ط١، بيروت،٢٠٠٢.

٨-رباط، ادمون; **مقدمة الدستور اللبناني،** منشورات النهار، ٢٠٠٤.

٩-سليمان، عصام، **الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)،** ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.

١٠-سعيفان، أحمد; **الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)،** ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.

١١-شكر، زهير; **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، نشأة و مسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية، الطبعة الثانية دار البلال، الجزء الأول،٢٠٠٦.

١٢-شيحا، ابراهيم عبدالعزيز; **وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة**، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦.

١٣-صباغ، سمير; **الدستور اللبناني من التعديل إلى التبديل**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط١، بيروت، ٢٠٠٢.

١٤-صليبي، كمال سليمان; **تاريخ لبنان الحديث**، دار النهار للنشر، ط٧، بيروت ١٩٩١.

١٥-ضناوي، محمد علي; **قراءة في دستور الطائف**، وقف الكلمة الطيبة، ٢٠٠٧.٥١٤-قاسم، عباس; وآخرون، التاريخ العلمي، السنة التاسعة تعليم أساسي، مكتبة حبيب للنشر، ٢٠١٥.

١٦-عبلا، وليد; **دراسات في القانون الدستوري اللبناني**، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٨.

١٧-عبيد، حسين; **القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان** ،إشكاليات التحديث وتحديات العبور للجمهورية الثالثة، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني،٢٠١٩ .

١٨-غنام، رياض; **المقاطعات اللبنانية في ظل حكم الأمير بشير الشهابي الثاني ونظام القائمقاميتين** ١٧٨٨-١٨٦١، مكتبة بيسان، بيروت، ط١، ١٩٩٨.

ثانيا: الأطروحات والرسائل

١-العتبي، محمد كاظم; **مجلس الوزراء في العراق و لبنان**، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، الجامعة الإسلامية IUL،كلية الحقوق، قسم القانون العام، إشراف د. زهير شكر، خلدة، ٢٠١٩.

٢-قبلان، عبد المنعم قبلان; **السلطتان التشريعية والتنفيذية في لبنان في ضوء اتفاق الطائف**، أطروحة دكتوراه، الجامعة اللبنانية كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية الفرع الأول، إشراف د. غسان بدر الدين، بيروت، ٢٠٠٣.

ثالثا: المواقع الإلكترونية

١-اعتذار أديب عن تشكيل الحكومة، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.bbc.com

٢-الحرب الأهلية الأولى في لبنان ونظام القائمقاميتين ١٨٦٤-١٧٨٨،اعداد عبدالسلام محمد السعدي، العدد ٥٥، آب ٢٠١٦، ص: ٥٦٩-٥٧٠، منشور pdf على الموقع الإلكتروني:

https://www.iasj.net

٣-الصافي، إيمان; **النظام البرلماني**، محاضرة منشورة على الموقع الإلكتروني:

www.uomustansiriyah.edu.iq

٤-الجسر، سمير; رئيس الحكومة هو من يؤلف الحكومة وليس رئيس الجمهورية، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.lebanon24.com

٥-النظام البرلماني، تعريف وأسس، منشور على الموقع الإلكتروني:

https://m.marefa.com

٦-القرار الفرنسي (٣٣٦) لسنة ١٩٢٠ منشور على الموقع الإلكتروني:

www.legallaw.ul.edu.i

٧-القانون رقم ٢٠١٧/٤٤ منشور على الموقع الإلكتروني:

www.election.gov.lb

٨-اللحام، وسام; حكومة تصريف الأعمال، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:

www.legalagenda.com

٩-أنواع أنظمة الحكم، منشور على الموقع الإلكتروني:

https://mawdoo3.com

١٠-تاريخ لبنان تحت الحكم العثماني، منشور على الموقع الإلكتروني:

https://m.marefa.org

١١-الحرب الأهلية اللبنانية، مقال منشور على الموقع الالكتروني:

https://m.marefa.org

١٢-الخطيب، حسين; الدولة المدنية دولة المواطنة والوعي الوطني، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.almayadeen.net

١٣-عبدالرحيم، وليد; المراحل التاريخية للتنظيم الإداري في لبنان، منشور على الموقع الإلكتروني: https://privatesite.forlegalresearchandstudies.

١٤-عبدالمهدي، عادل; المحاصصة والفساد علة ونتيجة أم شيء آخر، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.almasalah.com

١٥-عواضة، واصف ; مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.al-hiwarnews.com

١٦-قصاص، اندريه; وزارات سيادية وأخرى خدماتية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.lebanon24.com

١٧-فشل الاتفاق على تشكيل الحكومة، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.independent.com

١٨-نشأة فكرة الدساتير مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.aljazeera.com

١٩-إبراهيم، هاني; مهلة تأليف الحكومة، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.ahadnews.com.lb

٢٠-رضا، نذير ; جدل قانوني حول إقرار الموازنة، ٢٠٢١، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.aawsat.com

٢١-صليبا، أمين; حكومة تصريف الأعمال في لبنان بين الصلاحيات والثغرات الدستورية، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.independent.com

رابعا: الصحف والمجلات

١-الخير، خالد; **مداخلة عن طبيعة النظام السياسي في لبنان،** الفقرة الخامسة، المؤتمر السنوي الأول بعنوان صلاحيات رئيس الجمهورية بين النص الدستوري والممارسة السياسية، مجلة الحقوق العلوم السياسية، العدد ٢٠١٤/١.

٢-بيضون، أحلام; **قراءة في النظام اللبناني بين القانون والتطبيق،** وقائع المؤتمر السنوي الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية بين النص الدستوري والممارسة السياسية، الفقرة الثانية مداخلة د. أحلام بيضون، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد، ٢٠١٤/١.

٣-منصوري، وسيم; **قراءة في النظام اللبناني بين القانون والتطبيق،** وقائع المؤتمر السنوي الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية بين النص الدستوري والممارسة السياسية، الفقرة الخامسة مداخلة د. وسيم منصوري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد، ٢٠١٤/١.

٤-موسى، ابراهيم; **قراءة في النظام اللبناني بين القانون والتطبيق،** وقائع المؤتمر السنوي الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية بين النص الدستوري والممارسة السياسية، الفقرة الثانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد، ٢٠١٤/١.

٥-السفير، ٢٠١٤/٩/١٦.

٦-الأخبار،٢٠١٨/٦/٨_ ٢٠١٩/١٢/١٩_ ٢٠٠٧/١/٤_ ٢٠١٨/٩/٦_ ٢٠٢٠/٥/١٣.

٧-الشرق، ٢٠٢٠/١٠/٢٠.

٨-الجمهورية، ٢٠٢٠/٨/٦.

٩-سليمان، عصام; **الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة: تناقضات البنية الاجتماعية- السياسية اللبنانية،** النهار، ١٩٩٣/٦/١٧.

خامسا: المقابلات التلفزيونية والإذاعية والمحاضرات.

١-شعيب، علي; **لبنان خلال الإمارتين المعنية و الشهابية،** مقابلة على قناة الميادين، اعداد غسان الشامي، ٢٠١٨/١١/١٧، بيروت.

٢-نقل مباشر عبر إذاعة LbCI في ٢٠١٦/١٠/٣١.

٣-منصوري، وسيم; محاضرة ملقاة في ورشة عمل أقيمت في السرايا الحكومي، تحت عنوان: الشراكة الفعلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في: ٢٠٠٩/٥/٦.

سادسا: المراجع الأجنبية

١- Baderddin، Ghassan: " la formation de lideologie confessionnelle au liban"، thèse du doctora، Université montpellier 1، en sc. Pol. France ، 1982.

٢-Chantebout Bernard، Droit Constitutionnel et Science Politique، Collection Armand Colin، 8 ème edition، 1988.

٣-Messarra Antoine، Le modèle politique libanais et sa survie: essai sur la classification et l'aménagement d'un système consociatif، librarie orientale، Liban، 1983.

٤-Duguit Leon، traité de droit constitutionnel، 2éme edition، tome 4، Ancienne Librairie Fontemoing & Cie، Paris، 1924.

سابعا: النصوص الدستورية والقانونية

١-الدستور اللبناني

٢-المرسوم رقم ٥٦٠٨ الصادر بتاريخ ١٩٩٤/٩/٢.

٣-النظام الداخلي للمجلس الدستوري، القانون ٢٠٠٠/٢٤٣.

٤-النظام الداخلي لمجلس النواب.

٥-المرسوم رقم: ١٩٩٢/٢٥٥٢ تنظيم أعمال مجلس الوزراء.

الفهرس